



Consiglio Regionale della Puglia

STATUTO DELLA REGIONE PUGLIA

(Approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali
11 aprile 2012, n. 9, 28 marzo 2013, n. 8 e 20 ottobre 2014, n. 44)

5. La Regione valorizza e sostiene l'impresa e riconosce il ruolo di rappresentanza delle relative associazioni.
6. La Regione valorizza e tutela l'artigianato, anche nelle sue forme associate.

Art. 12

1. La Regione promuove e sostiene la cultura, l'arte, la musica e lo sport, tutela i beni culturali e archeologici, assicurandone la fruibilità.
2. La Regione riconosce nello spettacolo una componente essenziale della cultura e dell'identità regionale e ne promuove iniziative di produzione e divulgazione.
3. La Regione garantisce il diritto allo studio, sostiene la ricerca scientifica e, al fine di radicarne la diffusione sul territorio, favorisce intese anche con il sistema universitario pugliese.

TITOLO III PARTECIPAZIONE

Capo I Partecipazione

Art. 13

1. La Regione:
 - a) riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica;
 - b) promuove il rapporto tra società e istituzioni e tra le istituzioni stesse garantendo forme di coinvolgimento nelle proprie scelte agli enti locali, alle autonomie funzionali, alle formazioni sociali e ai soggetti portatori di interessi diffusi;
 - c) favorisce, nel rispetto della loro autonomia, le forme democratiche di associazionismo e di autogestione. ✓

Art. 14
(Diritto all'informazione)

1. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale.

2. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente, sui rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività economiche o dall'esecuzione di opere pubbliche o private e, in generale, su ogni situazione di pericolo che possa loro derivare da attività incidenti sul territorio.

3. La Regione attiva adeguate forme di ascolto finalizzate alla migliore conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle istanze sociali per il miglioramento dei servizi e delle prestazioni.

4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei diritti di cui al presente articolo.

Capo II
Partecipazione popolare

Art. 15
(Iniziativa popolare)

1. L'iniziativa popolare di legge si esercita secondo le disposizioni del presente Statuto e della legge regionale, mediante la presentazione di un progetto redatto in articoli e sottoscritto da almeno dodicimila ² elettori della regione.

2. L'iniziativa legislativa può essere inoltre esercitata da ciascun Consiglio provinciale, dal Consiglio dell'area metropolitana, da ciascun Consiglio di Comune capoluogo di provincia e da almeno cinque Consigli comunali.

3. L'iniziativa legislativa dei soggetti di cui al presente articolo non è ammessa per la revisione dello Statuto, per leggi in materia tributaria e di bilancio e non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale.)

² Parola così sostituita dalla legge regionale 20 ottobre 2014, n. 44. In precedenza il numero degli elettori era fissato in "quindicimila".

4. I progetti di legge di iniziativa popolare non esaminati non decadono in caso di scadenza o scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

5. Il Consiglio regionale, con regolamento, assicura servizi e strutture per l'assistenza ai proponenti e definisce le modalità e i tempi di esame delle proposte.

6. Il Consiglio statutario verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa.

7. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 6 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Art. 16 (Petizione)

1. I cittadini, gli enti locali, le associazioni e le organizzazioni sociali e gli enti autonomi funzionali possono rivolgere petizioni al Consiglio regionale, secondo le modalità previste dal regolamento interno, per sollecitare l'intervento della Regione su questioni di interesse collettivo.

Art. 17 (Referendum statutario)

1. Le leggi di revisione statutaria, compresa quella con la quale si approva un nuovo Statuto, sono sottoposte a referendum popolare, ai sensi dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione, qualora, entro tre mesi dalla data di pubblicazione, lo richieda un cinquantesimo degli elettori della regione, calcolato in base all'aggiornamento delle ultime liste elettorali, o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.

2. Il Consiglio statutario verifica la sussistenza del quorum previsto per la richiesta e ne dichiara l'ammissibilità.

3. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum.

4. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 2 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Art. 18
(Referendum abrogativo)

1. Nell'ambito della regione è indetto referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale quando lo richiedano almeno sessantamila elettori dei comuni della Puglia, tre Consigli provinciali o metropolitani, trenta Consigli comunali che rappresentino almeno un quarto degli abitanti della regione.

2. Non può essere proposto referendum abrogativo per lo Statuto o parte di esso, per i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta regionale, per le leggi tributarie e di bilancio e per le norme regolamentari meramente esecutive di leggi dello Stato o di direttive dell'Unione europea.

3. I regolamenti e gli atti amministrativi meramente esecutivi di leggi regionali non possono essere sottoposti a referendum abrogativo se la proposta non attiene anche alle relative disposizioni legislative.

4. L'iniziativa referendaria non può essere esercitata negli otto mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale, calcolati dal deposito del testo della richiesta abrogativa a norma di legge.

5. L'ammissibilità della iniziativa referendaria, anche ai fini della verifica delle modalità di presentazione e del quorum richiesto, è dichiarata dal Consiglio statutario.

6. La proposta soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli elettori della regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

7. Qualora non sia stato raggiunto il quorum previsto per la validità del referendum la proposta abrogativa non può essere ripresentata nella stessa legislatura e comunque prima che siano trascorsi tre anni.

8. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum.

9. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 5 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

✓

Art. 19
(Referendum consultivo)

1. Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione

regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale.

2. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

TITOLO IV ORGANI DELLA REGIONE

Art. 20 (Organi)

1. Sono organi della Regione Puglia:
 - a) il Consiglio regionale;
 - b) il Presidente della Giunta regionale;
 - c) la Giunta regionale.

Art. 21 (Organi a rilevanza statutaria)

1. Sono organi regionali a rilevanza statutaria:
 - a) il Consiglio delle autonomie locali;
 - b) la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale;
 - c) il Consiglio statutario;
 - d) le Autorità di garanzia;
 - d bis) il Collegio dei revisori dei conti³.

³ Lettera così aggiunta dalla legge regionale 28 marzo 2013, n. 8, in attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148

Sezione III
Il Consiglio statutario regionale

Art. 47
(Istituzione del Consiglio statutario regionale)

1. E' istituito il Consiglio statutario regionale che:
 - a) interviene, su richiesta, nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale;
 - b) verifica l'ammissibilità dei referendum, la sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario e l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare e dei soggetti previsti al comma 2 dell'articolo 15;
 - c) esprime parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici.

Art. 48
(Composizione del Consiglio statutario regionale)

1. Il Consiglio statutario regionale è eletto dal Consiglio regionale ed è composto:
 - a) da tre Consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni;
 - b) da due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato a uno.
2. Il Consiglio statutario regionale elegge il Presidente. Le funzioni di Segretario sono esercitate dal componente più giovane d'età.

Art. 49
(Consiglio statutario regionale: funzionamento, organizzazione)

1. Con legge regionale, da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Statuto, sono disciplinati il funzionamento, l'organizzazione del Consiglio statutario regionale nonché il trattamento economico dei suoi componenti e le incompatibilità.

Capo II Bilancio

Art. 58 (Sistema di bilancio)

1. Il sistema di bilancio della Regione si articola in:
 - a) bilanci di previsione annuale e pluriennale;
 - b) esercizio provvisorio del bilancio;
 - c) assestamento e variazioni del bilancio;
 - d) rendiconto generale annuale.
2. I provvedimenti di cui al comma 1 sono approvati con le modalità e nei termini previsti dalle leggi regionali.

Art. 59 (Bilancio di previsione)

1. La Regione ha un proprio bilancio finanziario di previsione annuale e pluriennale.
2. Le entrate sono costituite da:
 - a) tributi propri, tributi erariali o quote di essi devolute alla Regione;
 - b) contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti;
 - c) extratributarie;
 - d) alienazioni, riscossioni di crediti e trasferimenti in conto capitale, donazioni;
 - e) mutui, prestiti e altre operazioni creditizie;
 - f) proventi da contabilità speciali.
3. L'esercizio finanziario del bilancio coincide con l'anno solare.
4. Il bilancio di previsione è presentato dalla Giunta regionale al Consiglio regionale, che lo approva con le modalità e nei termini previsti dalla legge regionale.

Puglia

L.R. 13-7-2017 n. 28

Legge sulla partecipazione.

Pubblicata nel B.U. Puglia 17 luglio 2017, n. 84.

L.R. 13 luglio 2017, n. 28 ⁽¹⁾.

Legge sulla partecipazione.

(1) Pubblicata nel B.U. Puglia 17 luglio 2017, n. 84.

IL CONSIGLIO REGIONALE

ha approvato

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Promulga

La seguente legge

CAPO I

Principi

Art. 1 *Principi.*

1. La Regione Puglia sostiene e promuove la sovranità popolare prevista dall'articolo 1 della Costituzione, anche attraverso la partecipazione piena e consapevole delle persone, sia come singoli sia nelle formazioni sociali, nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali.
2. La Regione Puglia dà attuazione ai principi di buon andamento e di trasparenza della pubblica amministrazione anche attraverso la promozione di forme diffuse di partecipazione delle collettività locali.
3. La Regione Puglia riconosce, in attuazione del titolo III dello Statuto, la partecipazione in quanto diritto e dovere delle persone, intese come singoli e nelle formazioni sociali, promuove forme e strumenti di partecipazione democratica per assicurare la qualità dei processi decisionali democratici, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia

deliberativa, la realizzazione e la sperimentazione di nuove pratiche di coinvolgimento nelle scelte pubbliche e nelle decisioni amministrative.

4. La Regione Puglia promuove l'idea delle "città partecipate" e di una rete dei comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà ispirate all'articolo 118 della Costituzione, basate sui principi di qualità urbana e ambientale, inclusione e coesione sociale, nonché sull'uso condiviso dei beni pubblici.

Art. 2 Obiettivi.

1. La Regione Puglia attraverso i processi partecipativi di cui alla presente legge persegue i seguenti obiettivi:

a) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;

b) garantire l'individuazione dei contenuti del programma di governo e dei documenti di programmazione, per seguirne l'attuazione o le eventuali modificazioni istituendo dispositivi istituzionali di monitoraggio e di verifica quali, la sessione annuale di partecipazione del Consiglio regionale, il "Town Meeting" e il "Citizen Meeting" ai sensi dell'articolo 8;

c) garantire la partecipazione alla programmazione strategica della Regione Puglia, quale strumento fondamentale di indirizzo e di orientamento delle politiche pubbliche regionali;

d) garantire la partecipazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni;

e) promuovere una cultura della responsabilità sociale condivisa in ogni ambito;

f) promuovere la parità di genere;

g) creare maggiore inclusione e coesione sociali, superando i divari territoriali, digitali, culturali, sociali ed economici;

h) garantire il valore strategico della gestione sostenibile dei conflitti sociali e ambientali legati allo sviluppo del territorio, attraverso lo strumento della pianificazione territoriale partecipata;

i) incrementare l'impegno democratico e il tasso di democraticità delle decisioni regionali;

j) promuovere la capacità associativa e di stare in rete degli attori territoriali e degli enti locali, quali i rappresentanti delle collettività locali, i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti e di altri attori della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale, culturale e scientifico;

k) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;

l) promuovere attività formativa sui temi della partecipazione, legalità Costituzione italiana, ordinamento e politiche dell'Unione europea.

2. La Regione Puglia persegue gli obiettivi previsti dal comma 1 attraverso:

a) il confronto e la conoscenza fra i diversi attori territoriali, economici, del lavoro, sociali, culturali, scientifici per facilitare l'individuazione di obiettivi comuni e raggiungere soluzioni condivise nella elaborazione delle politiche pubbliche;

b) il confronto con le proprie strutture amministrative, ivi comprese le agenzie regionali e degli enti locali, al fine di ottenere la più completa ed esaustiva rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, per giungere a una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati, promuovendo a tal fine l'utilizzo di moduli consensuali dell'azione amministrativa nei limiti previsti dalla normativa sul procedimento amministrativo.

3. Al fine di dare piena attuazione ai principi di cui all'articolo 1 e per il perseguimento degli obiettivi di cui al presente articolo, la Giunta regionale entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge adotta un regolamento regionale con il quale provvede a disciplinare:

a) le azioni di coordinamento con la comunicazione istituzionale della presidenza a sostegno dei processi partecipativi e l'attivazione della piattaforma web dedicata alla partecipazione;

b) le modalità di svolgimento delle attività di formazione da destinare a enti locali e dipendenti regionali;

c) le attività dell'osservatorio di cui all'articolo 11;

d) le modalità di esercizio del diritto di tribuna;

e) le modalità di finanziamento e di cofinanziamento dei processi partecipativi di cui all'articolo 14 e delle attività di promozione della cultura della partecipazione di cui all'articolo 16.

4. Per le medesime finalità di cui al comma 1 e per incentivare la partecipazione alla vita politica e istituzionale delle comunità locali possono costituirsi, in conformità agli statuti comunali, organismi partecipativi di raccordo tra cittadino e amministrazione comunale denominati "Forum sociali", senza aggravio di spesa e con l'utilizzo di risorse umane e strumentali proprie e con modalità d'attuazione stabilite dal regolamento comunale. I Forum:

a) possono operare attraverso gli strumenti del bilancio partecipativo sugli indirizzi in materia di programmazione economica e sulle scelte in materia di bilancio;

b) possono rappresentare alle istituzioni pubbliche rapporti e studi sugli effetti di politiche pubbliche in materia urbanistica, sociale, economica, nonché di erogazione di servizi pubblici e di gestione del patrimonio pubblico, anche previa discussione in sedute pubbliche aperte alla partecipazione del sindaco e dei componenti della giunta.

Art. 3 Definizioni.

1. Per soggetti titolari del diritto di partecipazione si intendono coloro che possono intervenire nei processi partecipativi, ossia i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, quei soggetti che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 4, ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche.

2. Si definiscono partecipativi i processi che coinvolgono i soggetti titolari del diritto di partecipazione e che prevedono attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati.
 3. Possono essere oggetto di processo partecipativo le procedure e i procedimenti tesi alla elaborazione di atti normativi regionali (leggi e regolamenti), nonché alla elaborazione di atti di programmazione, di pianificazione e di progettazione regionali o di enti locali territoriali, lì dove tali atti presentino il carattere della generalità riferita a una collettività territoriale.
 4. Possono essere inoltre oggetto di processi partecipativi i procedimenti per l'adozione di provvedimenti amministrativi attuativi degli atti di cui al comma 3, nei limiti di cui alla presente legge e nel rispetto delle specifiche norme di settore.
 5. Costituiscono strumenti della partecipazione gli istituti di cui al capo II e al capo III della presente legge.
-

CAPO II

Processi partecipativi e organizzazione

Art. 4 *Programma annuale della partecipazione.*

1. La Regione Puglia promuove la partecipazione in fase di elaborazione degli strumenti della programmazione unitaria, anche europea, e in quella attuativa dei piani operativi, nonché nella pianificazione strategica.
2. La Regione Puglia promuove la partecipazione di cui al comma 1 nell'attuazione del programma di governo regionale e nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e specificamente per quanto attiene gli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutture e della formazione, ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio.
3. La partecipazione nelle fasi di elaborazione della programmazione regionale, con particolare riferimento al Piano di sviluppo regionale, si realizza attraverso la procedura del dibattito pubblico.
4. La Giunta regionale adotta il programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, gli strumenti con i quali assicurare la partecipazione, il termine di conclusione del processo partecipativo ed il responsabile unico del processo partecipativo. Il programma può essere aggiornato o modificato con deliberazione di Giunta regionale nel corso dell'anno per ragioni eccezionali sopravvenute.
5. Il programma annuale della partecipazione di cui al comma 4 è integrato nelle forme di cui agli articoli 14 e 15, utilizzando un avviso pubblico per l'individuazione dei processi di partecipazione.

6. In applicazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, nonché del regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), la Regione attua la partecipazione attraverso le pratiche di concertazione partenariale nelle fasi di programmazione, gestione, sorveglianza e valutazione dei programmi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo di sviluppo e coesione stipulando appositi protocolli d'intesa con le parti economiche e sociali.

7. Il prodotto dei processi partecipativi è un documento di proposta partecipata di cui le autorità deliberanti si obbligano a tener conto nei provvedimenti che adottano. Nei provvedimenti finali le istituzioni danno conto del procedimento partecipativo intervenuto, dell'accoglimento integrale o parziale di quanto contenuto nel documento di proposta partecipata. Nel caso in cui le deliberazioni finali si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità deliberanti devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso.

8. Nel rispetto della normativa nazionale e regionale sui termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, i processi partecipativi non possono avere una durata superiore a sei mesi, salva proroga a tre mesi stabilita con deliberazione della Giunta regionale motivata in ragione della complessità dei temi affrontati, tenendo conto degli interessi pubblici e privati coinvolti.

9. La Regione Puglia predispone per rafforzare la trasparenza, il dialogo con i cittadini e gli stakeholder, una piattaforma informatica attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in atto, e anche consentire lo scambio di informazioni, proposte, consultazioni pubbliche. L'attivazione e il relativo funzionamento della piattaforma sono disciplinati con regolamento ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

Art. 5 *Ufficio della partecipazione.*

1. La Giunta regionale istituisce nell'ambito della propria organizzazione una apposita unità organizzativa con funzioni in materia di partecipazione, denominata Ufficio della partecipazione, con i seguenti compiti:

- a) predisporre la deliberazione annuale di cui all'articolo 4, comma 4;
- b) garantire l'interazione e l'interscambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi assicurando l'analisi dei fabbisogni e delle istanze partecipative e valorizzando i saperi di gruppi, organizzazioni e rappresentanze diffuse nella società;
- c) raccogliere istanze e dati che saranno alla base del programma annuale della partecipazione;
- d) raccogliere e istruire le proposte di processi partecipativi. Le proposte sono valutate dalla Giunta regionale al fine dell'inserimento nel programma annuale della partecipazione;
- e) gestire la piattaforma web, di cui all'articolo 4, comma 9;
- f) predisporre un archivio e pubblicare la documentazione a supporto dei processi partecipativi;
- g) diffondere la documentazione sui processi svolti e sui documenti finali;

- h) organizzare le opportune intese e forme collaborative con le agenzie e gli enti strumentali della Regione, nonché forme di raccordo con gli assessorati;
 - i) svolgere attività di formazione e consulenza agli enti locali ed eventuale supporto tecnico alla progettazione e alla facilitazione dei processi partecipativi;
 - j) svolgere in collaborazione con le strutture amministrative preposte, come indicate nel regolamento di cui all'articolo 2, comma 3, una specifica attività di formazione da destinare a enti locali e dipendenti regionali;
 - k) organizzare presidi territoriali per lo svolgimento e la promozione degli strumenti della partecipazione e dei processi partecipativi locali. Le spese per il funzionamento dei presidi territoriali rimangono a carico degli enti locali coinvolti nella loro organizzazione e funzionamento.
-

Art. 6 *Adesioni della Regione Puglia e modifiche alla legge regionale 30 aprile 1980, n. 34.*

1. Gli organismi cui la Regione Puglia aderisce ai sensi dell'*articolo 1, comma 1, lettera c), della legge regionale 30 aprile 1980 n. 34* (Norme per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi ed altre manifestazioni e per l'adesione ad enti ed associazioni) possono presentare proposte di processi partecipativi ai sensi dell'articolo 14, nonché promuovere progetti partecipativi di cui all'articolo 16.

2. L'articolo 4 della I.r. 34/1980 è sostituito dal seguente:

"Art. 4

1. L'adesione di cui all'articolo 1, lettera c), può consistere nel versamento della quota annuale di adesione determinata a norma dello statuto o del regolamento dell'organismo richiedente.

2. La Regione Puglia, fatto salvo quanto previsto dal comma 5, per selezionare gli organismi privati cui aderire indice avviso pubblico di acquisizione delle proposte di adesione.

3. L'avviso pubblico prevede la durata dell'adesione e i criteri di selezione. Per la specificazione dei criteri di selezione si tiene conto delle finalità dello Statuto della Regione e in particolare dei principi e obiettivi previsti negli articoli 1 e 2 della legge.

4. L'adesione regionale può essere disposta unicamente in presenza dei seguenti requisiti:

a) l'organismo non deve perseguire scopi lucro;

b) rilevanza per la comunità regionale;

c) la presenza di un rappresentante della Regione nell'organo di gestione dell'organismo.

5. Nei confronti di organismi pubblici ovvero privati, ma partecipati esclusivamente da soggetti pubblici, l'adesione è rimessa alla discrezionalità della Giunta regionale che valuta l'opportunità per il perseguimento delle finalità statutarie della partecipazione a siffatti organismi.

6. L'adesione è disposta con deliberazione di Giunta regionale su proposta del presidente della stessa. Nella deliberazione di adesione è riportata l'indicazione della struttura amministrativa regionale competente per materia e che avrà cura di partecipare e seguire le attività dell'organismo, nonché la designazione del rappresentante regionale in seno all'organo di gestione. Per le adesioni già disposte all'entrata in vigore del presente articolo di legge il Gabinetto del presidente della Giunta regionale provvede a una ricognizione, sottoponendo alla

Giunta regionale la conferma delle adesioni agli organismi di cui al comma 5 e disponendo il recesso dagli organismi per i quali occorre procedere all'avviso pubblico ai sensi dei commi 2 e 3.

7. L'adesione da parte della Regione Puglia ad associazioni e organismi privati persegue la finalità di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale."

CAPO III

Dibattito pubblico e altri strumenti della partecipazione

Art. 7 *Dibattito pubblico per le grandi opere.*

1. Il dibattito pubblico regionale è un processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica.

2. La procedura del dibattito pubblico, tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per:

a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;

b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;

c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.

3. Per le opere di cui al comma 2, che comportano investimenti complessivi fra euro 10 milioni ed euro 50 milioni che presentano rilevanti profili di interesse regionale, la Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4 può comunque disporre un dibattito pubblico.

4. Non si effettua il dibattito pubblico:

a) per gli interventi disposti in via d'urgenza e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità;

b) per gli interventi di manutenzione ordinaria.

5. Il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi:

a) infrastrutture stradali e ferroviarie;

b) elettrodotti;

c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili;

d) porti e aeroporti;

e) bacini idroelettrici e dighe;

f) reti di radiocomunicazione;

g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi.

6. Per le opere di cui al comma 2 e al comma 3 il dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga a quanto previsto nella presente legge.

7. Il programma di cui all'articolo 4 individua le opere, i progetti e gli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3. Il dibattito pubblico sugli obiettivi e sulle caratteristiche del progetto, si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive, ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

8. L'Ufficio della partecipazione provvede al coordinamento delle strutture amministrative regionali interessate, alla indizione con proprio atto del dibattito pubblico, al suo svolgimento e indicazione del termine di conclusione, eventualmente incaricando della gestione del dibattito un soggetto terzo, ovvero figure professionali esperte nel campo della facilitazione, da selezionarsi tramite procedura pubblica. Responsabile unico del dibattito pubblico è il dirigente dell'Ufficio della partecipazione o altra persona da lui incaricata.

9. Nel rispetto di quanto previsto dagli *articoli 2 e 21-quater della legge 7 agosto 1990 n. 241* (Nuove norme sul procedimento amministrativo), l'indizione del dibattito pubblico, può determinare la sospensione dell'adozione o dell'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito stesso, nei limiti in cui l'adozione o l'attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito pubblico.

10. La sospensione di cui al comma 9 è sempre disposta con provvedimento espresso del responsabile del procedimento, con particolare riguardo all'eventuale pregiudizio che possa derivare all'utilizzo di finanziamenti statali o comunitari.

11. Gli enti locali valutano se sussistono i presupposti per la sospensione dei procedimenti e degli atti di propria competenza ai sensi degli articoli 2 e 21-quater della I. 241/1990, onde evitare che sia pregiudicato o predefinito l'esito del dibattito pubblico.

12. All'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:

a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;

b) proporre le modifiche che intende realizzare;

c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico.

13. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale approva con apposito provvedimento le "linee guida" per le procedure di attivazione, le modalità di indizione e svolgimento del dibattito pubblico, con parere espresso della Commissione consiliare competente.

Art. 8 *Sessione annuale del Consiglio regionale, Town meeting e Citizen meeting.*

1. Ai fini dell'attuazione del programma del governo regionale e per garantire, forme di partecipazione "manutentiva", ovvero di valutazione degli atti normativi, di programmazione o pianificazione adottati e a cui la presente legge si riferisce, sono istituiti i seguenti strumenti istituzionali di monitoraggio, valutazione e verifica:

- a) la sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione;
- b) il Town meeting annual;
- c) il Citizen meeting.

2. La sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione valuta e verifica l'attuazione del programma e del programma annuale della partecipazione, sulla base della relazione presentata dal presidente della Regione. Il Consiglio regionale può presentare richiesta motivata di dibattito pubblico per le opere, i progetti e gli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 7.

3. Il Town meeting annuale è un incontro rivolto a sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo. È convocato, su richiesta del presidente della Giunta regionale, dall'Ufficio della partecipazione che ne definisce le modalità di svolgimento.

4. I Citizen meeting sono incontri tematici a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1. Sono convocati, su richiesta dei soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, degli amministratori locali, del presidente della Giunta regionale, previa valutazione, dall'Ufficio della partecipazione, che ne definisce le modalità di svolgimento.

Art. 9 *Coordinamento con la legislazione di settore.*

1. Nei casi in cui sia stato disposto il dibattito pubblico e l'opera sia soggetta a valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS) di competenza regionale, lo svolgimento del dibattito pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione.

2. Per le opere di cui all'articolo 7 il dibattito pubblico si svolge nel rispetto dei termini previsti dall'articolo 4, comma 8 e dal medesimo articolo 7, comma 6, prima dell'inizio della procedura VIA VAS, nell'ambito della quale si tiene conto di quanto emerso dallo stesso dibattito pubblico.

3. Per la fase anteriore all'inizio della procedura di VIA e VAS si intendono le fasi antecedenti all'avvio della procedura di verifica di assoggettabilità e della valutazione di impatto.

Art. 10 *Rendicontazione sociale.*

1. Nell'ambito del bilancio sociale di cui alla *legge regionale 7 aprile 2014, n. 15* (Istituzione del bilancio sociale della Regione Puglia. Integrazioni alla *legge regionale 16 novembre 2001, n. 28* "Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli") una sezione specifica è dedicata alla rendicontazione sociale e di genere.

2. Il bilancio sociale, comunicando in maniera chiara le scelte e gli impatti delle politiche realizzate, consente di valutare la coerenza tra quanto programmato e quanto realizzato, favorendo la trasparenza dell'agire amministrativo e promuovendo la partecipazione alla vita pubblica.

3. Ai fini della predisposizione della sezione sulla rendicontazione sociale e di genere è istituito presso la presidenza della Regione Puglia, un tavolo di partenariato, del quale fanno parte di diritto, il presidente della Giunta regionale o suo delegato e la consigliera regionale di parità. La composizione complessiva del tavolo e le modalità di coinvolgimento dei soggetti titolari del diritto di partecipazione sono definiti con apposito provvedimento di Giunta regionale.

Art. 11 *Organismo di garanzia.*

1. Presso il Consiglio regionale è istituito l'Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, e svolge funzioni di garanzia sulla attuazione della presente legge. I componenti dell'Osservatorio sono eletti dal Consiglio regionale tra i consiglieri regionali, assicurando la partecipazione delle minoranze, secondo le modalità indicate dal regolamento di cui all'articolo 2, comma 3.

2. All'Organismo partecipa altresì il dirigente dell'Ufficio partecipazione e del Servizio regionale trasparenza e anticorruzione.

3. In particolare, l'Organismo:

- a) elabora orientamenti per la promozione dei processi partecipativi;
- b) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi, anche in termini di controllo diffuso e prevenzione di fenomeni corruttivi;
- c) verifica l'attuazione del programma annuale della partecipazione.

4. L'Osservatorio predispone una relazione sul programma annuale della partecipazione da trasmettere al presidente della Giunta regionale e al presidente del Consiglio regionale.

5. I componenti dell'Osservatorio svolgono la loro funzione a titolo gratuito.

6. L'Osservatorio si avvale, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto della struttura amministrativa a tal fine individuata dal Consiglio regionale nell'ambito dei propri atti di organizzazione.

Art. 12 *Diritto di tribuna.*

1. Al fine di tutelare la piena partecipazione alla vita politica regionale delle liste che non hanno espresso propri candidati nel Consiglio regionale è assicurato il diritto di tribuna a un esponente per ognuna di queste liste nelle forme indicate nel regolamento di cui all'articolo 2, comma 3.

CAPO IV

Strumenti di valorizzazione e promozione della partecipazione

Art. 13 *Promozione della partecipazione presso gli enti locali.*

1. I bandi e gli avvisi regionali per l'attribuzione di risorse finanziarie agli enti locali, riconoscono la priorità e attribuiscono premialità ai progetti elaborati dagli enti locali attraverso processi partecipativi in coerenza con i principi della presente legge.

2. La Giunta regionale promuove un protocollo d'intesa con gli enti locali, la cui sottoscrizione comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione delle procedure in essa previste. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale per la logistica, le tecnologie dell'informazione e la formazione.

3. La Giunta regionale promuove e organizza, su attivazione dell'Ufficio della partecipazione, attività di formazione a supporto dei processi partecipativi articolata in corsi di formazione, messa a disposizione di materiali di studio, incontri e scambi finalizzati alla diffusione delle buone pratiche.

4. La Regione promuove attraverso un apposito protocollo con gli enti locali, la nomina presso i consigli comunali di un rappresentante avente la funzione di delegato alla partecipazione, riferimento dei processi partecipativi che coinvolgono l'ente locale.

Art. 14 *Avviso per l'individuazione dei processi di partecipazione.*

1. La Regione Puglia sostiene proposte di processi partecipativi presentate dai soggetti di cui all'articolo 15, le quali integrano il programma di cui all'articolo 4.

2. Il sostegno può essere di tipo finanziario, metodologico o di assistenza nella comunicazione.

3. La proposta di processi partecipativi per essere sostenuta:

- a) deve avere un oggetto definito in modo preciso;
- b) deve indicare tempi certi di svolgimento, di durata non superiore a mesi sei;
- c) deve prevedere procedure inclusive e azioni specifiche per la diffusione delle informazioni;

d) deve indicare preventivamente le eventuali spese per la realizzazione e l'impegno al cofinanziamento;

e) deve indicare un referente unico.

4. Per l'individuazione delle proposte di cui al comma 1, l'Ufficio della partecipazione indice annualmente un avviso a sportello pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BURP).

5. L'avviso fissa i criteri di selezione alla luce dei seguenti requisiti, indicati in maniera non graduata e integrabili da parte dell'Ufficio di partecipazione:

- a) popolazione interessata;
 - b) enti locali coinvolti;
 - c) compatibilità della proposta con gli atti di programmazione regionale;
 - d) rilevanza per il territorio.
-

Art. 15 *Soggetti proponenti.*

1. Possono partecipare all'avviso di cui all'articolo 14 gli enti locali, anche in forma associata, le scuole o le università o altra pubblica amministrazione di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2. Possono altresì presentare proposte di processi partecipativi ai sensi dell'articolo 14 le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute, oltre che le associazioni di categoria, i sindacati, i partiti e movimenti politici.

3. Le società e le imprese in generale possono essere ammesse a presentare proposte di processi partecipativi esclusivamente con riferimento a proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale o economica. Sono esclusi comunque progetti che presentino, direttamente o indirettamente, la finalità di rendere più competitivi prodotti o servizi da immettere sul mercato.

Art. 16 *Promozione della cultura della partecipazione.*

1. Per incentivare e assicurare la cultura della partecipazione diffusa nei territori, nonché la sua promozione, la Giunta regionale, sentito l'Ufficio della partecipazione, in base alla disciplina disposta dal regolamento di cui all'articolo 2, comma 3, approva e pubblica sul BURP un bando finalizzato a selezionare soggetti e attività culturali da finanziare in ambito culturale e formativo, quali:

a) scuole di partecipazione e percorsi formativi finalizzati a qualificare i processi partecipativi rivolti ad amministratori e funzionari pubblici, rappresentanti di associazioni, parti sociali e singole persone;

- b) materiali di studio e ricerca, resi disponibili anche via web, al fine di valorizzare le storie e le buone prassi dei processi di partecipazione già attivati dai cittadini e dalle istituzioni nel territorio regionale per condividere i metodi e gli strumenti;
- c) protocolli o convenzioni per attività formative e scambio di buone prassi;
- d) progetti specifici relativi all'oggetto della presente legge.

2. I soggetti destinatari dei contributi devono configurarsi come soggetti pubblici, associazioni, fondazioni o altre istituzioni di diritto privato non aventi scopo di lucro, anche se non riconosciuti come persone giuridiche, purché aventi finalità di carattere sociale, civico, solidaristico o culturale volti a consentire la partecipazione dei cittadini ai sensi della presente legge.

3. I contributi possono consistere anche in attribuzione temporanea di beni e servizi, nonché in utilizzo di utenze regionali.

4. Il finanziamento di attività deve essere connesso al programma annuale per la partecipazione.

5. Nell'attribuzione dei contributi di cui al presente articolo, il bando prevede criteri di preferenza o punteggi aggiuntivi per progetti presentati congiuntamente da due e più soggetti aventi i requisiti indicati al comma 2, in collaborazione con istituti scolastici, facoltà, dipartimenti o istituti universitari, ordini o albi professionali, idonei a garantire un approccio multiculturale e multidisciplinare alla materia trattata.

Art. 17 *Clausola valutativa.*

1. A partire dal secondo anno solare successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale trasmette alla Commissione consiliare competente, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti prodotti dalla legge.

2. La relazione deve contenere dati e informazioni in merito a:

- a) numero di attività di formazione a supporto dei processi partecipativi e numero di soggetti coinvolti;
 - b) numero di interventi per i quali è stato realizzato un processo partecipativo ai sensi della presente legge.
-

Art. 18 *Norma finanziaria.*

1. Per le finalità della presente legge, in fase di prima attuazione, per l'avvio delle attività di redazione del programma annuale, si provvede per euro 50 mila per l'esercizio finanziario 2017 nell'ambito degli stanziamenti già approvati sulla missione 1, programma 1, titolo 1, con corrispondente riduzione dello stanziamento in termini sia di competenza che di cassa del capitolo 1460 "Spese

per la partecipazione, organizzazione, adesione a manifestazioni, convegni, congressi, etc. I.r. n. 34/1980 e art. 1, lett. a, b."

2. Per gli anni 2018 e successivi si provvederà per euro 100 mila nell'ambito della medesima missione 1, programma 1, titolo 1, con corrispondente riduzione dello stanziamento in termini di competenza del capitolo 1460 "Spese per la partecipazione, organizzazione, adesione a manifestazioni, convegni, congressi, etc. I.r. n. 34/1980 e art. 1, lett. a, b."

Art. 19 *Coordinamento con gli ordinamenti europeo, nazionale e regionale.*

1. Restano salve e applicabili nelle rispettive materie le norme, che disciplinano le diverse forme di partecipazione ai processi decisionali, presenti nell'ordinamento europeo, nazionale e regionale.

2. Gli istituti e le procedure della presente legge possono essere messi in atto, purché compatibili, anche contestualmente con gli istituti e le procedure di cui al comma 1.

La presente legge è dichiarata urgente e sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ai sensi e per gli effetti dell'*articolo 53, comma 1, della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 "Statuto della Regione Puglia"* ed entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Puglia.

LEGGE STATUTARIA

11 NOVEMBRE 2004, N. 1

“NUOVO STATUTO DELLA REGIONE LAZIO”¹

¹ Legge statutaria pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione Lazio dell'11 novembre 2004, s.o. n. 1 al BUR 10 novembre 2004, n. 31.

- a) cinquantamila elettori;
- b) due consigli provinciali con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascun consiglio;
- c) dieci consigli comunali che abbiano iscritti nelle liste elettorali non meno di cinquantamila elettori, nel loro complesso, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascun consiglio.

2. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

3. L'abrogazione a seguito del referendum ha effetto il centoventesimo giorno successivo alla pubblicazione dei risultati della consultazione popolare.

Art. 62

(Referendum propositivo di leggi regionali)

1. I soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo di cui all'articolo 61 possono presentare al Presidente del Consiglio regionale, con le modalità previste dallo stesso articolo e dall'articolo 37, comma 4, una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare.

2. Qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta di legge da sottoporre al referendum propositivo entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum propositivo popolare sulla proposta stessa.

LEGGE REGIONALE 31 marzo 2005, n. 13

STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ^{(1) (13)}

Bollettino Ufficiale n. 61 dell' 1 aprile 2005

INDICE

TITOLO I - I principi

- Art. 1* - Elementi costitutivi della Regione
- Art. 2* - Obiettivi
- Art. 3* - Politiche ambientali
- Art. 4* - Politiche del lavoro
- Art. 5* - Politiche economiche
- Art. 6* - Politiche sociali
- Art. 7* - Promozione dell'associazionismo
- Art. 8* - Le Autonomie locali
- Art. 9* - Le formazioni sociali
- Art. 10* - Sviluppo dei territori
- Art. 11* - Ordinamento europeo e internazionale
- Art. 12* - Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario
- Art. 13* - Attività di rilievo internazionale della Regione

TITOLO II - Persone, collettività e partecipazione

- Art. 14* - Trasparenza e informazione
- Art. 15* - Diritti di partecipazione
- Art. 16* - Petizioni
- Art. 17* - Istruttoria pubblica
- Art. 18* - Iniziativa legislativa popolare
- Art. 19* - Assemblea legislativa e modalità di consultazione
- Art. 20* - Referendum abrogativo
- Art. 21* - Referendum consultivo
- Art. 22* - Referendum confermativo statutario

TITOLO III - Autonomie locali

- Art. 23* - Consiglio delle Autonomie
- Art. 24* - Integrazione tra livelli di governo
- Art. 25* - Rapporti interregionali
- Art. 26* - Rapporti con gli Enti locali

TITOLO IV - La Regione, Organi di governo

Capo I - Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale

- Art. 27* - Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale
- Art. 28* - Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa
- Art. 29* - Elezione dell'Assemblea legislativa
- Art. 30* - Prerogative dei Consiglieri
- Art. 31* - Principi del Regolamento interno
- Art. 32* - Sfiducia, dimissioni, impedimento o morte del Presidente della Giunta regionale
- Art. 33* - L'Ufficio di Presidenza
- Art. 34* - Il Presidente dell'Assemblea legislativa
- Art. 35* - Funzioni dell'Ufficio di Presidenza
- Art. 36* - I Gruppi assembleari
- Art. 37* - Convocazione dell'Assemblea legislativa
- Art. 38* - Le Commissioni assembleari
- Art. 39* - Le Udienze Conoscitive
- Art. 40* - Le Commissioni assembleari speciali
- Art. 41* - Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini

Capo II - Il Presidente della Regione e la Giunta regionale

- Art. 42* - Elezione del Presidente della Giunta regionale
- Art. 43* - Il Presidente della Giunta regionale
- Art. 44* - Insediamento
- Art. 45* - La Giunta regionale
- Art. 46* - Funzioni della Giunta regionale
- Art. 47* - Voto contrario dell'Assemblea legislativa
- Art. 48* - Prorogatio

rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva.

Art. 13

Attività di rilievo internazionale della Regione

1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

- a) provvede direttamente all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge; ⁴⁹
- b) favorisce la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione del proprio contesto territoriale e delle peculiarità delle implicazioni di carattere economico e sociale che ne conseguono.

2. L'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura, ratifica gli accordi con Stati esteri e le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato.

3. Per gli accordi internazionali, così come per i rapporti interregionali internazionali, la legge regionale determina le modalità d'informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea alla formazione delle intese.

TITOLO II

Persone, collettività e partecipazione

Art. 14

Trasparenza e informazione

1. L'attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione.

2. La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata:

- a) dalla pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e di ogni altro atto e documento sulle attività della Regione;
- b) dall'impiego degli strumenti di informazione e di comunicazione ed in particolare di quelli radio-televisivi e della carta stampata;
- c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati;
- d) dalla facilitazione all'accesso a tutti gli atti della Regione;
- e) dall'utilizzo di strumenti di comunicazione telematica.

3. La Regione predispone iniziative adeguate per dare concreta attuazione a quanto previsto dal presente articolo.

Art. 15

Diritti di partecipazione

1. La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. ⁵⁰

2. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione.

3. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali.

4. Le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attuazione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo.

Art. 16

Petizioni

1. Chiunque può rivolgere petizioni all'Assemblea legislativa per esporre comuni necessità e per chiedere l'adozione di provvedimenti su materie di competenza regionale.

2. Province, Comuni ed altri Enti Locali, nonché enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività almeno provinciale possono interrogare gli organi della Regione su questioni di loro competenza. All'interrogazione viene data risposta scritta dandone contestualmente comunicazione all'Assemblea e allegandola agli atti della prima seduta successiva alla risposta medesima.

Art. 17 ⁶¹

Istruttoria pubblica

1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica.

2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento.

Testo non ufficiale. La sola stampa del bollettino ufficiale ha carattere legale

4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento.

Art. 18
Iniziativa legislativa popolare

1. L'iniziativa legislativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto di legge popolare.
2. Sono promotori del progetto di legge popolare:
 - a) almeno cinquemila elettori;
 - b) ciascun Consiglio provinciale;
 - c) uno o più Consigli comunali che, singolarmente o complessivamente, rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti.
3. Lo Statuto e la legge regionale disciplinano le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare. La Consulta di garanzia statutaria verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa. I soggetti di cui al comma 2 possono farsi assistere dagli uffici della Regione per la stesura dei progetti nonché richiedere dati ed informazioni.
4. L'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa.
5. Trascorsi sei mesi dalla presentazione del progetto di legge popolare senza che l'Assemblea si sia pronunciata, lo stesso è posto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile. L'Assemblea decide nel merito entro i successivi dodici mesi.
6. I soggetti di cui al comma 2 possono altresì sottoporre all'Assemblea una questione di rilevante interesse eventualmente presentando proposte anche in termini generali. L'Assemblea deve procedere all'esame della questione entro i successivi sei mesi.

Art. 19 ⁽⁷⁾
Assemblea legislativa e modalità di consultazione

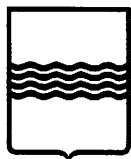
1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto.
2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale.
3. L'Assemblea, al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea.
4. Ogni Commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive.

Art. 20
Referendum abrogativo

1. Il referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale, di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale, è indetto quando lo richiedano almeno:
 - a) quarantamila elettori della Regione;
 - b) dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo degli abitanti della Regione;
 - c) due Consigli provinciali.
2. Il referendum abrogativo non può essere proposto per:
 - a) lo Statuto;
 - b) i regolamenti interni degli Organi regionali;
 - c) le norme che regolano il funzionamento di istituti ed organi di rilevanza costituzionale o statutaria;
 - d) le leggi tributarie e di bilancio;
 - e) le leggi elettorali;
 - f) le leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie;
 - g) le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali della Regione e delle intese con altre Regioni italiane;
 - h) i regolamenti attuativi delle suddette leggi.
3. Le abrogazioni delle leggi comportano anche l'abrogazione delle norme regolamentari ad esse collegate.
4. Dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari.
5. La legge regionale disciplina le modalità di indizione e di svolgimento del referendum abrogativo e regola il procedimento referendario secondo tempi certi e inderogabili, garantendo un'adeguata informazione. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli elettori della Regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
6. La legge regionale regola il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, che è espresso dalla Consulta di garanzia statutaria, tenendo conto dei limiti di cui al comma 2 e stabilendo i criteri di omogeneità e univocità del quesito.

Art. 21
Referendum consultivo

Testo non ufficiale. La sola stampa del bollettino ufficiale ha carattere legale



REGIONE BASILICATA

**STATUTO
DELLA
REGIONE BASILICATA**

2. L'iniziativa legislativa dei cittadini si esercita mediante la presentazione, da parte di almeno quattromila elettori, di un progetto di legge, redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa.

3. I promotori del progetto di legge, secondo le modalità previste dalla legge, possono farsi assistere dagli uffici della Regione per la presentazione del progetto e possono, altresì, richiedere dati ed informazioni.

4. La legge stabilisce le modalità di raccolta e di autenticazione delle firme per la presentazione delle proposte.

5. Sull'ammissibilità delle proposte decide la Consulta di garanzia statutaria.

6. I progetti di legge di iniziativa popolare non decadono con la fine della legislatura e sono esaminati dal Consiglio entro sei mesi dalla dichiarazione della loro ammissibilità.

Articolo 16

L'istruttoria pubblica

1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale.

2. Il provvedimento adottato in conclusione del procedimento è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

3. Il procedimento e i casi in cui può procedersi a istruttoria pubblica sono disciplinati dalla legge.

CAPO II

I REFERENDUM

Articolo 17

Il referendum abrogativo

1. Con referendum popolare è possibile l'abrogazione totale o parziale di una legge, di un regolamento, di un atto amministrativo generale.

2. La richiesta di referendum abrogativo può essere presentata da cinquemila elettori, oppure da più Consigli comunali che rappresentino un ventesimo della popolazione, di cui almeno due per ciascun ente di area vasta.

3. Non è ammesso referendum abrogativo sulle disposizioni dello Statuto o su leggi, regolamenti o atti amministrativi in materia tributaria e di bilancio, nonché sulle leggi di ratifica delle intese con altre Regioni, o di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Le leggi e gli atti dello Stato che costituiscono attuazione o esecuzione del diritto dell'Unione europea non possono formare oggetto di referendum abrogativo.

Corte cost., 02-12-2004, n. 372

Fatto	Diritto	P.Q.M.
--------------	----------------	---------------

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 6; 4, comma 1, lettere h), l), m), n), o), p); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, della *legge 22 maggio 1971, n. 343*, statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 27 del 26 luglio 2004, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 agosto 2004, depositato in Cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Stefano Grassi per la Regione Toscana.

Svolgimento del processo

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9 agosto 2004, depositato il successivo 12 agosto 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 6; 4, comma 1, lettere h), l), m), n), o), p); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, della *legge n. 343 del 1971*, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 27 del 26 luglio 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 24, 29, 48, 97, 113, 114, 117 *Cost.*, secondo comma, lettere e), f), i), l), p), s), terzo, quinto e sesto comma, artt. 118, 121, 122, 123, 138 *della Costituzione*.

1.1. - L'*art. 3, comma 6, della legge n. 343 del 1971* impugnata stabilisce che "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati".

Questa norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con il principio costituzionale che riserva ai cittadini l'elettorato attivo (*art. 48 della Costituzione*) e non sarebbe finalisticamente rispettosa delle attribuzioni costituzionali dello Stato, in quanto il potere di revisione costituzionale è riservato al Parlamento

nazionale (*art. 138 della Costituzione*). Inoltre, violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), in virtù del quale spetta allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali, nonché *l'art. 121 Cost.*, secondo comma, poiché limiterebbe il potere di iniziativa legislativa del Consiglio regionale.

1.2. - L'*art. 4, comma 1, lettera h)*, dello statuto in esame dispone che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza" con previsione che, ad avviso della difesa erariale, potrebbe costituire la base statutaria di future norme regionali recanti una disciplina dei rapporti tra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "cittadinanza, stato civile e anagrafi" e di "ordinamento civile" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere i) e l).

La norma violerebbe, inoltre, *l'art. 123 della Costituzione*, ed il limite della "armonia con la Costituzione", qualora con essa si "intenda affermare qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità" della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale, ovvero si "intenda affermare siffatti valori con riguardo ad unioni libere e relazioni tra soggetti del medesimo sesso", in contrasto con i principi costituzionali, in relazione a situazioni divergenti dal modello del rapporto coniugale, estranee al contenuto delle garanzie fissate *dall'art. 29 della Costituzione*, non riconducibili alla sfera di protezione *dell'art. 2 della Costituzione*.

La norma si porrebbe in contrasto anche con *l'art. 123 della Costituzione*, in quanto avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile quale "contenuto necessario" dello statuto, non esprimerebbe un interesse proprio della comunità regionale e neppure avrebbe contenuto meramente programmatico, violando altresì il principio fondamentale di unità (*art. 5 della Costituzione*) e realizzando una ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con *l'art. 3 della Costituzione*.

1.3. - L'*art. 4, comma 1, lettere l) e m)*, dello statuto in esame stabilisce che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali" (lettera l), nonché "la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico" (lettera m).

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera s), che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto prevede la tutela dell'ambiente e la tutela dei beni culturali.

La lettera m) recherebbe vulnus anche *all'art. 118 Cost.*, comma terzo, che riserva alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

1.4. - L'*art. 4, comma 1, lettere n), o) e p)*, della legge 22 maggio 1971, n. 343 stabilisce quali finalità prioritarie: "la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente" (lettera n); "la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese" (lettera o); "la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei" (lettera p).

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, queste norme avrebbero lo scopo di offrire una base statutaria a future leggi regionali in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della "tutela della concorrenza" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera e)) e lesive, in riferimento al settore della cooperazione, "inteso come disciplina delle diverse forme e tipologie" di quest'ultima, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera l)).

1.5. - L'art. 32, comma 2, dello statuto in esame, disponendo che "il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione", secondo la difesa erariale, non sarebbe coerente con l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, poiché l'approvazione consiliare del programma di governo - predisposto ed attuato dal Presidente ai sensi dell'art. 34 dello statuto - instaurerebbe, irragionevolmente e contraddittoriamente, tra Presidente e Consiglio regionale, un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo prevista dal comma quinto dell'art. 122 della Costituzione.

1.6. - Il ricorrente censura l'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto della Regione Toscana nelle parti in cui dispone che "tutti hanno diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi" (comma 1) ed esclude l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi "meramente esecutivi", in quanto queste norme si porrebbero in contrasto: con i principi costituzionali di efficienza e trasparenza (*art. 97 della Costituzione*), permettendo un controllo non filtrato dell'attività dell'amministrazione, non giustificato dall'esigenza di protezione di interessi giuridicamente rilevanti; con il principio di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione, poiché ostacolerebbero la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi da parte dei controinteressati, in violazione degli *artt. 24 e 113 della Costituzione*; con l'art. 3 della Costituzione, poiché dalla differenza di disciplina nelle diverse regioni deriverebbe una tutela non omogenea delle situazioni giuridiche soggettive.

1.7. - L'art. 63, comma 2, dello statuto in oggetto stabilisce che "la legge, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità".

Secondo la difesa erariale, la norma vulnera sia l'art. 117 Cost., sesto comma, che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative ad essi attribuite, sia l'art. 118 della Costituzione, in quanto eventuali esigenze di esercizio unitario delle funzioni, in virtù del principio di sussidiarietà, giustificerebbero esclusivamente il mantenimento di determinate funzioni legislative al livello di governo regionale, non già l'attribuzione delle predette all'ente locale e la contestuale espropriazione di quest'ultimo dei poteri allo stesso spettanti per regolamentarne l'organizzazione ed il funzionamento. Inoltre, la disposizione violerebbe l'art. 114 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione nell'esercizio di compiti amministrativi che interessano più enti fra quelli considerati, in modo equiordinato, nella norma costituzionale.

1.8. - L'art. 64, comma 2, dello statuto della Regione Toscana, disponendo che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli", ad avviso del ricorrente, sottenderebbe margini di autonomia regionale più ampi di quelli stabiliti dall'art. 119 della Costituzione, i cui limiti non sono stati richiamati, prefigurando,

"direttamente ed immediatamente", relativamente alla disciplina dei tributi degli enti locali, "un determinato rapporto tra fonti normative (legge regionale, per la parte coperta da riserva di legge, e normativa locale, per quanto concerne l'istituzione e gli altri aspetti non coperti da riserva di legge) che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione *all'art. 119 Cost.*".

1.9. - L'art. 70, comma 1, dello statuto in esame stabilisce che "gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale".

La difesa erariale sostiene che la norma violerebbe *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, in virtù del quale la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari deve avvenire secondo le norme stabilite dalla legge statale.

1.10. - L'art. 75, comma 1, dello statuto della Regione Toscana disciplina il referendum abrogativo, disponendo, al comma 4, che "la proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi".

La norma, in questa parte, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di ragionevolezza, in quanto la disciplina del principale strumento di democrazia diretta e la valutazione del suo esito non risulterebbero connessi alla consistenza effettiva del corpo elettorale, in base ad un corretto principio di democrazia partecipativa correlato a quello del suffragio universale, bensì ad un dato casuale e contingente, privo di significatività. Inoltre, non ragionevolmente la disposizione non terrebbe conto della differente natura della consultazione referendaria rispetto alle elezioni regionali e del diverso interesse che le due consultazioni popolari rivestono per il cittadino sia in relazione al loro diverso oggetto (scelta dei rappresentanti negli organi legislativi ovvero diretta decisione politica su problemi e discipline specifiche), sia in relazione alle diverse modalità di espressione e di computo del voto nell'una e nell'altra consultazione.

Queste considerazioni, ad avviso della difesa erariale, sarebbero confortate dalla constatazione che la linea di tendenza più recente dimostra che vi è un progressivo aumento dell'astensionismo elettorale, il quale "potrebbe portare, sulla base della censurata regola, all'inaccettabile ed antidemocratica conseguenza dell'abrogazione di un atto normativo in base al voto di un'esigua minoranza del corpo elettorale".

Infine, la norma si porrebbe in contrasto con un principio costituzionale fondamentale, qualificante la forma stessa dello Stato democratico, che imporrebbe di correlare la validità della consultazione referendaria alla partecipazione ad essa della maggioranza degli aventi diritto di cui *all'art. 75 della Costituzione*.

2 - La Regione Toscana, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio, chiedendo che la Corte dichiari il ricorso inammissibile e comunque infondato.

2.1. - La resistente, in linea generale, premette che la piena armonia delle disposizioni censurate con le norme costituzionali sarebbe comprovata sia dal richiamo, implicito o esplicito, che esse contengono ai principi costituzionali, indicati quali criteri per individuare la loro portata, sia dalle norme di principio

pure contenute nello statuto, non considerate dal Governo e che invece costituirebbero il parametro ermeneutico da utilizzare per la loro corretta interpretazione. Siffatte norme dimostrerebbero, quindi, che lo statuto è conforme alla Costituzione ed ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, "nel quale si riconoscono le vocazioni e le tradizioni della comunità regionale, con il proprio tessuto civico e sociale, con la capacità di accoglienza e la vitalità solidale che accompagna lo sviluppo delle attività intellettuali e scientifiche". Particolare importanza per la corretta interpretazione delle norme censurate avrebbe, inoltre, la risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella stessa seduta in cui, per la seconda volta, è stato approvato lo statuto, in quanto essa ha chiarito la piena coerenza di dette norme con i principi ed i valori della Costituzione ed ha offerto una risposta ufficiale alle obiezioni informalmente sollevate dal Governo (risoluzione n. 51 del 19 luglio 2004).

2.2. - Relativamente alle prime quattro questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, aventi ad oggetto norme che stabiliscono principi programmatici e finalità prioritarie, la Regione sostiene che le stesse non implicherebbero una rivendicazione di competenze.

Peraltro già gli statuti delle regioni di diritto comune adottati all'inizio degli anni settanta contenevano norme recanti la fissazione di obiettivi e principi in base ai quali le istituzioni e gli organi regionali concorrevano alla realizzazione dei diritti costituzionali, positivamente scrutinate dalla Corte, in quanto giudicate espressive della "presenza politica" della Regione in rapporto allo Stato ed anche alle altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche in settori estranei alle materie di propria competenza ed al di là del proprio territorio (sentenze n. 829 e n. 921 del 1988; sentenza n. 171 del 1999).

Inoltre, sostiene la resistente, la Corte ha anche già riconosciuta la legittimità costituzionale di norme analoghe a quelle in esame, recate da uno statuto regionale approvato ai sensi del nuovo *art. 123 della Costituzione* (sentenza n. 2 del 2004). A suo avviso, le norme oggetto delle prime quattro questioni di legittimità costituzionale sono appunto qualificabili come meramente "programmatiche", sicché le censure in esame sarebbero infondate e comunque inammissibili nella parte in cui prospettano la lesione di competenze legislative dello Stato che le norme impugnate, per la loro natura e per i loro contenuti, non potrebbero vulnerare.

2.3. - La Regione contesta la fondatezza delle censure concernenti l'art. 3, comma 6, dello statuto, sostenendo che la norma non violerebbe la riserva ai cittadini dell'elettorato attivo, poiché prevede soltanto la promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati "nel rispetto dei principi costituzionali", quindi in relazione a deliberazioni o ad elezioni non necessariamente riferibili alle elezioni degli organismi rappresentativi. D'altronde, lo stesso legislatore statale ha riconosciuto il diritto dello straniero, regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni e titolare di permesso di soggiorno rinnovabile, di "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento ed in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992" (*art. 9, comma 4, lettera d), del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*). La Carta di Strasburgo, ratificata e recepita con la *legge 8 marzo 1994, n. 203* (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A) e

B), prevede infatti l'impegno degli Stati aderenti a "concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni" (art. 6, capitolo C, Carta di Strasburgo).

Secondo la resistente, la norma in questione non implicherebbe peraltro alcuna rivendicazione di competenza in detta materia, e neppure vincolerebbe in alcun modo l'autonomia del Consiglio regionale nel proporre disegni di legge al Parlamento.

2.4. - Le censure concernenti l'art. 4, comma 1, lettera h), dello statuto, ad avviso del Presidente della Giunta regionale, sarebbero inammissibili, in quanto frutto di una interpretazione in contrasto con la sua lettera e con la sua ratio e peraltro smentita dalla risoluzione consiliare del 19 luglio 2004. La contestata genericità della formulazione della disposizione sarebbe, infatti, giustificata dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali, evitando qualsiasi equiparazione alla famiglia fondata sul matrimonio di convivenze prive della copertura costituzionale attribuita alla famiglia legittima, sicché la norma permetterebbe esclusivamente la tutela di quelle forme stabili di convivenza per le quali le leggi statali (ad esempio gli *artt. 4 e 5 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223*, recante Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, ovvero l'*art. 2 del D.Lgs. 3 maggio 2000, n. 130*, recante "Disposizioni correttive ed integrative del *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109* in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate") e regionali prevedono il riconoscimento della fruizione dei diritti sociali, sempre che le norme sull'ordinamento costituzionale e quelle sull'ordinamento civile lo consentano.

Inoltre, secondo la Regione Toscana, il riconoscimento di altre forme di convivenza si collegherebbe con il riconoscimento della persona umana e della sua capacità di effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (*artt. 2 e 3 della Costituzione*).

2.5. - Ad avviso della resistente, l'art. 4, comma 1, lettere l) e m), dello statuto, individuando quali finalità prioritarie da perseguire quelle della "tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale", nonché della "tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico", non farebbe altro che indicare un compito prioritario della Regione, nell'ambito delle competenze legislative ed amministrative attribuite alla Regione, senza rivendicare competenze legislative e regolamentari dello Stato. Le finalità fissate dalla lettera l) riguarderebbero materie trasversali rispetto a numerose competenze regionali e comunque - relativamente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza del legislatore statale - presupporrebbero la collaborazione e la cooperazione di tutti i livelli di governo per il raggiungimento di risultati che definiscono lo spirito ed i valori fondamentali del nostro ordinamento.

Per analoghe considerazioni, secondo la Regione Toscana, sarebbero infondate le censure concernenti la lettera m), poiché la tutela del patrimonio storico ed artistico, spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, deve essere "attuata anche e soprattutto con la piena collaborazione delle Regioni".

2.6. - Le finalità indicate nell'art. 4, comma 1, lettere n), o) e p), dello statuto non porrebbero in discussione la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, ma, ad avviso del Presidente della Giunta regionale, riguarderebbero settori di competenza regionale quali la promozione

delle attività economiche locali legate alle materie di competenza regionale concorrente e residuale di cui *all'art. 117 Cost.*, commi terzo e quarto.

L'obiettivo della promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale sarebbe, inoltre, coerente con i principi relativi ai rapporti economici fissati *dall'art. 45 della Costituzione*, e non violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in quanto le leggi regionali possono perseguire le finalità indicate dalla norma statutaria nell'osservanza della disciplina civilistica e di quella comunque regolante le società cooperative contenuta nelle leggi dello Stato.

2.7. - L'impugnazione dell'art. 32, comma 2, dello statuto, secondo la Regione Toscana, sarebbe infondata, poiché l'assenza di conseguenze giuridiche nel caso di mancata approvazione del programma di governo da parte del Consiglio regionale sarebbe coerente con la forma di governo scelta dallo statuto, caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

L'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio regionale non inciderebbe, infatti, sulla posizione e sul ruolo del Presidente, il quale potrebbe comunque nominare i membri della Giunta anche in mancanza dell'approvazione nel termine di dieci giorni del programma, mentre la Giunta regionale potrebbe essere obbligata alle dimissioni solo nel caso di approvazione della mozione di sfiducia prevista dall'art. 33, comma 3.

2.8. - Ad avviso della resistente, l'impugnazione dell'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto sarebbe inammissibile in quanto con essa sono state censurate due distinte disposizioni, senza individuare con chiarezza le questioni a ciascuna riferibili. Nel merito, le censure sarebbero comunque infondate, in quanto il diritto di accesso ai documenti amministrativi senza motivazione costituirebbe un principio rispettoso delle norme costituzionali che impongono l'imparzialità e la trasparenza della pubblica amministrazione (*artt. 3 e 97 della Costituzione*), per alcuni casi già anche stabilito dal legislatore statale (*art. 3 del D.Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39, recante "Attuazione della Direttiva 20/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente"*), e sarebbe altresì coerente con i principi del diritto comunitario, nel cui ambito il diritto di accesso ai documenti è riconosciuto a tutti senza l'obbligo di dimostrare un interesse giuridicamente rilevante da tutelare.

Peraltro, la norma censurata prevedendo il diritto di accesso senza obbligo di motivazione, "nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge", permetterebbe alla legge regionale di disciplinare il diritto di accesso in maniera da assicurare l'osservanza dei principi che si assumono violati ed il rispetto dei diritti e degli interessi legittimi di eventuali controinteressati, senza ledere la tutela giurisdizionale di questi ultimi. Infine, la norma riguarderebbe i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione e, perciò, avrebbe ad oggetto una materia riservata allo statuto ai sensi *dell'art. 123 Cost.*, primo comma.

2.9. - Secondo la Regione Toscana, le censure concernenti l'art. 63, comma 2, dello statuto sarebbero infondate, in quanto *l'art. 117 Cost.*, sesto comma, non recherebbe una riserva assoluta di potestà regolamentare in favore degli enti locali, dal momento che siffatta potestà deve essere esercitata nell'ambito delle leggi statali e regionali che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità, conformemente a quanto previsto dalle norme costituzionali, come stabilito *dall'art. 4, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131* (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla *L.cost. 18 ottobre 2001, n.*

3), nel rispetto dell'esigenza di una razionale applicazione del criterio flessibile della sussidiarietà enunciato *dall'art. 118 Cost.*, primo comma, (sentenza n. 43 del 2004; sentenze n. 69 e n. 73 del 2004).

2.10. - L'art. 64, comma 2, dello statuto, ad avviso del Presidente della Giunta regionale, non prefigurerebbe una disciplina dei tributi degli enti locali su due livelli che, di per sé, sia tale da escludere l'adozione di altre possibili impostazioni da parte della legislazione di coordinamento che il Parlamento dovrà approvare, ai sensi *dell'art. 119 Cost.*, secondo comma. La norma, con riferimento all'ipotesi di disciplina "a due livelli", ammessa espressamente dalla Corte (sentenza n. 37 del 2004), prevederebbe esclusivamente il rispetto del principio di salvaguardia dell'autonomia degli enti locali, stabilendo che la legge regionale dovrà fare salva la potestà degli stessi enti locali di istituire i tributi ed intervenire soltanto nell'ambito delle materie oggetto di riserva di legge, con conseguente infondatezza dell'impugnazione della succitata norma.

2.11. - Secondo la Regione Toscana, l'art. 70, comma 1, dello statuto si limiterebbe a stabilire un principio di riserva di legge regionale in relazione alle procedure interne concernenti la disciplina della modalità di formazione della volontà degli organi regionali in ordine alla partecipazione alla formazione degli atti comunitari, nel rispetto delle norme di procedura dettate dallo Stato in conformità con *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, ed in coerenza con *l'art. 5 della legge n. 131 del 2003*. Pertanto, la norma impugnata non violerebbe né la lettera né lo spirito dei parametri costituzionali indicati dal ricorrente.

2.12. - Ad avviso della resistente, sarebbero infondate anche le censure concernenti l'art. 75 dello statuto, poiché l'individuazione di un quorum di partecipazione al referendum abrogativo riferito alle votazioni delle ultime elezioni regionali non sarebbe né irragionevole, né incoerente. Il referendum abrogativo costituisce, infatti, una forma di controllo del corpo elettorale sull'attività dei consiglieri regionali e, quindi, non sarebbe illogico stabilire il quorum di partecipazione facendo riferimento al corpo elettorale che ha eletto il Consiglio regionale, i cui atti sono oggetto dei quesiti referendari. Peraltro, per la partecipazione al referendum regionale neppure potrebbe ritenersi necessario un quorum più elevato, tenuto conto che le norme costituzionali, in riferimento a consultazioni su leggi di particolare importanza, quali le leggi di revisione costituzionale e gli stessi statuti regionali, escludono la necessità di un quorum minimo di partecipanti alla votazione (*art. 138 Cost.*, secondo comma, e *art. 123 Cost.*, comma terzo).

La Regione Toscana conclude, infine, sostenendo che *dall'art. 75 della Costituzione*, non è ricavabile un principio costituzionale fondamentale, vincolante per lo statuto regionale, in ordine al quorum di partecipazione al referendum abrogativo ivi indicato, e ciò sia in quanto le ipotesi di referendum sarebbero diverse e non equiparabili, sia in quanto *l'art. 123 Cost.*, primo comma, porrebbe una espressa riserva di disciplina del referendum in favore della fonte statutaria, mentre *l'art. 117 Cost.*, comma quarto, attribuirebbe alla Regione la competenza residuale in materia di referendum regionali.

3. - L'Avvocatura generale dello Stato, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria nella quale deduce l'ammissibilità dell'impugnazione, ex *art. 123 della Costituzione*, avente ad oggetto norme programmatiche, qualora queste prefigurino scopi incompatibili con lo spirito e con i principi ricavabili dalla Costituzione, ovvero che richiedano l'esercizio di poteri che costituzionalmente non possono spettare alla Regione. Inoltre, il ricorrente ribadisce le censure

concernenti le norme impugnate, insistendo nelle argomentazioni svolte per sostenerne l'illegittimità in riferimento ai parametri indicati nel ricorso.

4. - La Regione Toscana, nella memoria difensiva depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ribadisce l'ammissibilità di norme statutarie di contenuto programmatico, recanti indicazioni di obiettivi dell'azione regionale, esamina nuovamente le censure concernenti le disposizioni impugnate, deducendone l'infondatezza sulla scorta delle argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione.

5. - All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Motivi della decisione

1. - Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 6; 4, comma 1, lettere h), l), m), n), o), p); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, della *legge 22 maggio 1971, n. 343*, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 24, 29, 48, 97, 113, 114, 117 *Cost.*, secondo comma, lettere e), f), i), l), p), s), terzo, quinto e sesto comma, artt. 118, 121, 122, 123, 138 della *Costituzione*.

L'art. 3, comma 6, stabilisce che "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati" e, ad avviso del ricorrente, violerebbe: *l'art. 48 della Costituzione*, che riserva ai cittadini l'elettorato attivo; *l'art. 138 della Costituzione*, in quanto il potere di revisione costituzionale è riservato al Parlamento nazionale; *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), spettando allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia elettorale concernente gli organi statali e gli enti locali, nonché *l'art. 121 Cost.*, secondo comma, poiché limiterebbe il potere di iniziativa legislativa del Consiglio regionale.

Secondo la difesa erariale, l'art. 4, comma 1, lettera h), disponendo che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza", potrebbe costituire la base statutaria di future norme regionali recanti una disciplina dei rapporti fra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "cittadinanza, stato civile e anagrafi" e di "ordinamento civile" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere i) e l)). La norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con *l'art. 123 Cost.*, primo comma, sia perché avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile come contenuto necessario dello statuto, sia perché potrebbe esprimere "qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità", nei limiti previsti da leggi dello Stato, della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale, in riferimento a situazioni divergenti dal modello del rapporto coniugale, estranee al contenuto delle garanzie fissate *dall'art. 29 Costituzione*, e non riconducibili alla sfera di protezione *dell'art. 2 della Costituzione*. La disposizione violerebbe, infine, il principio fondamentale di unità ed il principio di eguaglianza (*artt. 3 e 5 della Costituzione*), dato che permetterebbe alla comunità regionale di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali.

L'art. 4, comma 1, lettere l) e m), nello stabilire che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della

cultura del rispetto degli animali" (lettera l), nonché "la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico" (lettera m), violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera s), che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle succitate materie. La lettera m) recherebbe, inoltre, vulnus anche *all'art. 118 Cost.*, comma terzo, essendo riservata alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'art. 4, comma 1, lettere n), o) e p), prevede quali finalità prioritarie della Regione Toscana: "la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente" (lettera n); "la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese" (lettera o); "la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei" (lettera p). Queste norme, secondo il ricorrente, potrebbero costituire la base statutaria di future leggi regionali in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della "tutela della concorrenza" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera e)) e lesive, in riferimento al settore della cooperazione, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" (*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera l)).

L'art. 32, comma 2, dispone che "il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione" e, perciò, ad avviso del Governo, in contrasto con *l'art. 122 Cost.*, quinto comma, e *art. 3 della Costituzione*, instaurerebbe "irragionevolmente e contraddittoriamente" tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto.

L'art. 54, commi 1 e 3, è impugnato nelle parti in cui disciplina il diritto di accesso senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi (comma 1) ed esclude l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi "meramente esecutivi", in riferimento ai principi costituzionali di efficienza e trasparenza (*art. 97 della Costituzione*), nonché al principio di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione (*artt. 24 e 113 della Costituzione*) ed al principio di eguaglianza tra cittadini residenti in diverse regioni (*art. 3 della Costituzione*).

Il ricorrente censura l'art. 63, comma 2, nelle parti in cui, prevedendo che, qualora ricorrano specifiche esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale, per assicurare requisiti essenziali di uniformità, violerebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita agli enti locali (*art. 117, sesto comma, della Costituzione*), espropriandoli del potere di regolamentare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, in violazione degli *artt. 118 e 114 della Costituzione*.

L'art. 64, comma 2, disponendo che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli" si porrebbe in contrasto con *l'art. 119 della Costituzione*, stabilendo un rapporto tra fonti normative "che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione *all'art. 119 Cost.*".

L'art. 70, comma 1, dispone che "gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale" e perciò, secondo la

difesa erariale, violerebbe *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, che riserva alla legge statale la disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

L'art. 75, nel disciplinare il referendum abrogativo, siccome stabilisce, al comma 4, che "la proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi", ad avviso del ricorrente, lederebbe il principio di ragionevolezza, in quanto prevederebbe un quorum calcolato sulla scorta di un criterio casuale e contingente, irrazionale ed in contrasto anche con *l'art. 75 della Costituzione*.

2. - Le censure formulate dal ricorrente nei confronti dello statuto della Regione Toscana si possono suddividere in due gruppi: quelle aventi ad oggetto proposizioni che rientrano tra i "Principi generali" e le "Finalità principali" e quelle che invece riguardano norme specifiche dello statuto.

Ai fini delle questioni di legittimità costituzionale inerenti al primo gruppo di censure, appare necessario innanzi tutto precisare la natura e la portata di queste proposizioni. Al riguardo va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 - ivi compreso quello della Toscana - si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. Al riguardo, dopo avere riconosciuto la possibilità di distinguere tra un contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali "legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate *nell'art. 117 Cost.* e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima" (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina - e, per quanto riguarda la Regione Toscana, dall'art. 1 dello statuto in esame - è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini "dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo" (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma la citata sentenza ha rilevato come sia opinabile la "misura dell'efficacia giuridica" di tali proclamazioni; tale dubbio va risolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità

politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto, come, del resto, sostanzialmente riconosce la risoluzione n. 51 del Consiglio regionale della Toscana, deliberata contestualmente all'approvazione definitiva dello statuto.

D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, enunciazioni siffatte si rinvencono nei diversi commi - tra cui in particolare quelli censurati - degli artt. 3 e 4 che non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. È quindi inammissibile, per carenza di lesività, il ricorso governativo avverso le denunciate proposizioni dei predetti articoli, anche tenendo conto delle esplicite richieste in tal senso della difesa regionale.

Pertanto vanno dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni dello statuto della Regione Toscana: art. 3, comma 6, secondo il quale "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati"; art. 4 comma 1, lettera h), il quale dispone che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza"; art. 4 comma 1, lettere l) e m), che, rispettivamente, stabiliscono quali finalità prioritarie della Regione "il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali", nonché "la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e paesaggistico"; art. 4 comma 1, lettere n), o) e p), che stabiliscono, quali finalità prioritarie della Regione, "la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente", "la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese", "la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei".

3. - Tutto ciò premesso, in punto di merito occorre esaminare per prima la censura relativa all'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione", in quanto, secondo il ricorrente, la predetta approvazione instaurerebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3 e 122 Cost., quinto comma, tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione a suffragio universale e diretto.

La questione non è fondata.

La formazione della Giunta regionale toscana si svolge secondo il seguente schema procedimentale:

1) il presidente della giunta entra direttamente in carica all'atto della proclamazione;

2) l'illustrazione del programma e la designazione dei componenti della giunta avvengono nella prima seduta del consiglio;

3) l'approvazione del programma avviene entro 10 giorni dalla sua illustrazione, ma il presidente nomina "comunque", decorso lo stesso termine, i componenti la giunta.

In questo quadro, la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto *dall'art. 122 Cost.*, quinto comma, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del simul stabunt simul cadent (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione.

4. - Una seconda censura ha ad oggetto l'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto nelle parti in cui rispettivamente prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi "meramente esecutivi". Secondo il ricorrente, infatti, tali norme violerebbero i principi di buon andamento dell'Amministrazione, di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, oltre che di eguaglianza.

Le questioni non sono fondate.

La disposizione che stabilisce il diritto di accesso, senza obbligo di motivazione, ai documenti amministrativi si conforma al principio costituzionale di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa ed è altresì del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre va considerato che la norma in esame, in quanto attinente ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, rientra strettamente tra gli oggetti di disciplina statutaria e che anche nella legislazione statale, ad esempio in materia di tutela ambientale, sono previste ipotesi di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione.

In ogni caso va sottolineato che il comma 1 della disposizione in esame, contenendo un esplicito riferimento al rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati ed a modi di disciplina previsti dalla legge, deve essere interpretato nel senso che la emananda legge di attuazione dovrà farsi carico di prefigurare un procedimento che, nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di

documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempera con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati.

Parimenti infondata è la questione di costituzionalità del terzo comma dello stesso articolo, giacché negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimento in quanto "meramente esecutivi", ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso.

5. - Un'altra censura riguarda l'art. 63, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La predetta norma, secondo il ricorrente, lederebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita *dall'art. 117 Cost.*, sesto comma, agli enti locali, "espropriandoli", in violazione anche degli *artt. 118 e 114 della Costituzione* e del principio di leale collaborazione, del potere di regolamentare organizzazione e svolgimento delle funzioni loro conferite dalla legge regionale.

La questione non è fondata.

L'art. 63, comma 2, in esame, che conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali nei "casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie", fa evidente riferimento alle varie ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà previste dalla Costituzione. Si tratta cioè di una deroga rispetto al criterio generale accolto dal comma 1 dello stesso articolo, il quale riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite. Ma tale deroga si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma *dell'art. 117 Cost.*, come attuato dall'*art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003*, secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità.

La previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è infatti ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie", che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati *dall'art. 118 Cost.*, primo comma, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Negando tale facoltà si perverrebbe, infatti, all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà (cfr. sentenze nn. 43, 69, 112 e 172 del 2004).

Dovendosi in tal modo interpretare la norma denunciata, la questione è infondata.

6. - Un'ulteriore censura concerne l'art. 64, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di

legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli". Secondo il ricorrente la norma violerebbe *l'art. 119 della Costituzione*, in quanto prevederebbe in materia un rapporto tra fonti normative "che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione *all'art. 119 della Costituzione*".

La questione non è fondata.

La norma statutaria in esame riguarda il complesso tema dell'autonomia tributaria degli enti locali nel quadro della nuova disciplina prevista *dall'art. 119 della Costituzione*, in relazione alla quale pare opportuno riferirsi alla sentenza di questa Corte n. 37 del 2004. Secondo questa decisione, in considerazione della riserva di legge prevista *dall'art. 23 della Costituzione*, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo almeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, ed in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub-regionali non sono titolari di potestà legislativa, deve essere definito, da un lato, l'ambito di esplicazione della potestà regolamentare di questi enti e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Al riguardo, sempre secondo la citata sentenza, si possono "in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)".

Il modello seguito dalla disposizione citata è evidentemente quello a "due livelli", cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali. Un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire alla fonte regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, la norma censurata deve essere interpretata nel senso che, in base *all'art. 119 Cost.*, secondo comma, la legge regionale ivi prevista deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento. Proprio in questo senso, del resto, si è espressa questa Corte nella citata sentenza n. 37 del 2004, sostenendo che il legislatore statale "dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche (.....) definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali".

Così interpretata la disposizione denunciata non risulta sussistente il prospettato vizio di legittimità costituzionale.

7. - Un'altra censura ha ad oggetto *l'art. 70, comma 1, dello statuto*, nella parte in cui prevede che gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, che attribuisce alla legge statale le forme di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

La questione non è fondata.

Nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui *all'art. 117 Cost.*, quinto comma, determina in via generale ai fini della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, la disposizione statutaria

impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'*art. 5 della citata legge n. 131 del 2003*. In proposito può essere in qualche modo indicativa la regolamentazione in materia già prevista dalla Regione Toscana con la legge 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari), la quale stabilisce al riguardo le diverse competenze del Consiglio e della Giunta regionale.

Sotto i profili prospettati, pertanto, la disposizione statutaria in esame non appare in contrasto con l'*art. 117 Cost.*, quinto comma.

8. - L'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo riguarda l'*art. 75, comma 4, dello statuto*, nella parte in cui, ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale, è richiesto che partecipi alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, facendo riferimento ad un criterio casuale e contingente, oltre che irrazionale, nonché con l'*art. 75 della Costituzione*.

La questione non è fondata.

In primo luogo va rilevato che non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del quorum strutturale prevista dall'*art. 75 della Costituzione*. La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'*art. 123 della Costituzione*, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.

Va infine osservato che non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 3, comma 6, della legge 22 maggio 1971, n. 343*, statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli *artt. 48, 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), *art. 121 Cost.*, secondo comma, e *art. 138 della Costituzione*; dell'*art. 4, comma 1, lettera h)*, del predetto statuto, in riferimento agli *artt. 2, 3, 5, 29, 117 Cost.*, secondo comma, lettere i) e l), *art. 123 Cost.*, primo comma; dell'*art. 4, comma 1, lettera l)*, del predetto statuto, in riferimento all'*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera s); dell'*art. 4, comma 1, lettera m)*, del predetto statuto, in riferimento all'*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera s), e *art. 118 Cost.*, terzo comma; dell'*art. 4, comma 1, lettere n), o) e p)*, del predetto statuto, in

referimento *all'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere e) e l), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

~~dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli artt. 3 e 122 Cost., quinto comma; dell'art. 54, commi 1 e 3, del predetto statuto, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione; dell'art. 63, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli artt. 114, 117 Cost., sesto comma, e art. 118 della Costituzione; dell'art. 64, comma 2, del predetto statuto, in riferimento all'art. 119 della Costituzione; dell'art. 70, comma 1, del predetto statuto, in riferimento all'art. 117 Cost., quinto comma; dell'art. 75, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli artt. 3 e 75 della Costituzione,~~ sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2004.

Corte cost., 06-12-2004, n. 379

Fatto	Diritto	P.Q.M.
--------------	----------------	---------------

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera f); 13, comma 1, lettera a); 15, comma 1; 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45 comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, dello statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato in prima deliberazione il 1 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004, e pubblicato nel B.U.R. n. 130 del 16 settembre 2004, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 15 ottobre 2004, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Svolgimento del processo

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 15 ottobre 2004, depositato il 21 ottobre 2004 e iscritto al n. 99 nel registro ricorsi del 2004, ha impugnato gli artt. 2, comma 1, lettera f); 15, comma 1; 13, comma 1, lettera a); 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, per violazione degli artt. 1, 3, 48, 49, 97, 114, 123, 117 Cost., secondo comma, lettere a), f), l), p); art. 117 Cost., terzo comma; art. 117 Cost., quinto comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3); art. 118 Cost., primo e secondo comma; art. 121 Cost., secondo comma; art. 122 Cost., primo comma; artt. 123, 126, 138 della Costituzione.

2. - Il Governo impugna, innanzi tutto, l'art. 2, comma 1, lettera f), e l'art. 15, comma 1, della delibera statutaria. La prima di queste disposizioni prevede che la Regione assicuri, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente

riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti". La seconda, invece, prevede che la Regione, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare".

Secondo il ricorrente tali disposizioni contrasterebbero, innanzi tutto, con l'*art. 48 della Costituzione*, ai sensi del quale lo status di elettore andrebbe riconosciuto solo ed esclusivamente ai cittadini. A questo riguardo l'Avvocatura dello Stato aggiunge che solo la legge statale potrebbe validamente riconoscere il diritto di voto. In secondo luogo, ad essere violato risulterebbe anche l'*art. 1 Cost.*, dal momento che tale norma, individuando nel popolo il soggetto detentore della sovranità, farebbe implicito riferimento al concetto di cittadinanza, requisito necessario per esercitare quei diritti nei quali si sostanzia l'esercizio della sovranità. Ancora, le disposizioni impugnate violerebbero anche l'*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), che attribuiscono allo Stato la competenza esclusiva in relazione alle materie degli organi dello Stato e delle relative leggi elettorali, nonché in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane.

A risultare violato, inoltre, sarebbe anche l'*art. 122 Cost.*, primo comma, ove si ritenesse che nel "sistema di elezione" degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale. Infine, nel ricorso si afferma che la disposizione della delibera statutaria impugnata contrasterebbe con l'*art. 121 Cost.*, secondo comma, in quanto vincolerebbe il Consiglio regionale a fare proposte di legge alle Camere nelle materie diverse da quelle affidate alla competenza delle Regioni, mentre l'esercizio di detto potere non potrebbe essere in alcun modo vincolato dallo statuto.

3. - Viene impugnato anche l'*art. 13*, comma 1, lettera a), della delibera statutaria, che prevede che la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provveda direttamente all'esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge". Ciò determinerebbe la violazione dell'*art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera a), che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato stesso, in quanto la disposizione censurata, per l'esercizio della prevista facoltà, non porrebbe "la condizione che gli accordi siano stati previamente ratificati e siano entrati internazionalmente in vigore". Inoltre, la generica previsione che la Regione debba uniformarsi alle "norme di procedura previste dalla legge" la renderebbe contrastante con l'*art. 117 Cost.*, quinto comma, in quanto avrebbe dovuto essere precisato che questa legge dovesse essere statale.

4. - Sono anche censurati gli artt. 17 e 19 della delibera statutaria.

La prima di queste disposizioni prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno inoltre essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe innanzi tutto con l'*art. 97 Cost.*, poiché comporterebbe aggravii procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. In secondo luogo, l'obbligo di

motivazione violerebbe "i principi in tema di attività normativa e principalmente quello dell'irrelevanza della motivazione della norma".

La seconda delle due disposizioni considerate prevede un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo per "tutte le associazioni" che ne facciano richiesta. Ciò determinerebbe, secondo l'Avvocatura generale, la violazione *dell'art. 121 della Costituzione* e contrasterebbe anche con altre disposizioni della medesima delibera statutaria, secondo le quali il Consiglio regionale è organo della "rappresentanza democratica" regionale nel quale si sviluppa "il libero confronto democratico tra maggioranza e opposizioni", poiché la norma in oggetto produrrebbe una "alterazione" del "sistema di democrazia rappresentativa" e del ruolo dei partiti politici che operano legittimamente nelle assemblee legislative.

5. - Viene impugnato anche l'art. 24, comma 4, della delibera statutaria, il quale prevede che "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali di quanto previsto *dall'art. 118 della Costituzione*, definendo finalità e durata dell'affidamento": tale disposizione, anzitutto, contrasterebbe con *l'art. 114 della Costituzione*, in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali. Inoltre, violerebbe *l'art. 118 della Costituzione*, in quanto quest'ultimo impedirebbe di "affidare temporaneamente" le funzioni amministrative, in particolar modo ad enti - quali i comuni, le province e le città metropolitane - che di esse sono qualificati come "titolari".

6. - Nel ricorso viene inoltre contestata la legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della delibera statutaria, il quale dispone che l'Assemblea legislativa individui, "in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato", le funzioni della Città metropolitana dell'area di Bologna: ciò, secondo l'Avvocatura dello Stato, contrasterebbe con quanto previsto *dall'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera p), "che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

7. - Anche l'art. 28, comma 2, della delibera statutaria - il quale prevede che "l'Assemblea (.....) discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione (.....)" - è oggetto di impugnazione. La legittimità costituzionale di tale disposizione è contestata in quanto quest'ultima, pur non contenendo alcuna indicazione circa le conseguenze della mancata approvazione del programma, menomerebbe "di per sé la legittimazione ed il ruolo del Presidente". Ciò non risulterebbe "coerente con l'elezione diretta del Presidente (.....), in quanto la prevista approvazione consiliare del programma di governo instauri irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo (.....), in relazione alla quale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale".

Da ciò l'affermata violazione del canone della "armonia con la Costituzione".

8. - Sarebbe costituzionalmente illegittimo, inoltre, l'art. 45, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale. Tale disposizione violerebbe *l'art. 122 Cost.*, primo comma, che dispone che i casi di incompatibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati dalla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

9. - Viene impugnato anche l'art. 49, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede che la Giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari "nei limiti stabiliti dalla legge regionale". Tale norma, "omettendo di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo", violerebbe l'art. 117 Cost., quinto comma.

10. - Da ultimo, secondo il ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 63, comma 3, della delibera statutaria, il quale prevede una disciplina regionale del rapporto di lavoro del personale regionale, in conformità ai principi costituzionali e secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Ciò violerebbe l'art. 117 Cost., secondo comma, lettera l), in quanto porrebbe «una disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e dei suoi aspetti fondamentali: temi, questi, da ritenersi affidati alla competenza esclusiva statale in quanto rientranti nella materia "ordinamento civile"».

11. - La Regione Emilia-Romagna, costituitasi in giudizio con atto depositato il 25 ottobre 2004, nel quale si limita a richiedere che la Corte Costituzionale respinga il ricorso in quanto inammissibile e comunque infondato, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria in cui, ribadendo che tutte le censure mosse avverso la propria delibera statutaria sarebbero prive di fondamento, svolge le proprie argomentazioni al riguardo.

Le questioni concernenti gli artt. 2 e 15 - che, secondo il ricorso del Governo prevederebbero il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri - sarebbero infondate, in quanto non terrebbero conto della limitazione generale posta dalle stesse norme impugunate attraverso l'espressione "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute".

Quanto in particolare all'art. 15 della deliberazione statutaria, la difesa regionale osserva che sarebbe già possibile e legittima una sua parziale attuazione legislativa, poiché la Regione avrebbe già la facoltà di disciplinare il referendum consultivo su provvedimenti regionali, e con riguardo a questi sarebbero ipotizzabili modalità di voto tali da distinguere il voto dei cittadini elettori da "quello delle altre classi di popolazione consultate". Sarebbe inoltre pacifico che lo statuto regionale non conferirebbe né consentirebbe il conferimento agli immigrati della qualifica di "elettore", ma solo di "prendere parte a procedure per le quali, appunto, tale qualifica generale non sia costituzionalmente necessaria".

Infondate sarebbero le censure concernenti la violazione dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettere f) e p), dal momento che le norme statutarie impugunate non si applicherebbero ad alcun organo statale, né si riferirebbero alle procedure elettorali di Comuni, province e città metropolitane. Inesistente sarebbe inoltre l'asserito contrasto con l'art. 122 Cost., primo comma, poiché tale censura potrebbe riferirsi solo all'art. 2 dello statuto, che però avrebbe carattere di norma programmatica in quanto fisserebbe semplicemente un obiettivo e non autorizzerebbe affatto una attuazione illegittima.

12. - Con riferimento alle censure relative all'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria, la difesa regionale osserva come la disposizione, nel fare riferimento agli accordi "stipulati", abbia inteso riferirsi a quelli "conclusi ed efficaci". Tale significato sarebbe confermato dal richiamo, contenuto nello stesso articolo, alle norme di procedura previste dalla legge, nel cui rispetto dovrebbe avvenire l'esecuzione degli accordi. Questa legge sarebbe sicuramente quella statale, e non già quella regionale, come sostenuto nel ricorso del Governo, dal

momento che ove la delibera statutaria avesse voluto riferirsi alla legge regionale lo avrebbe detto espressamente.

13. - Quanto alle censure aventi ad oggetto gli artt. 17 e 19 della delibera statutaria, la Regione sostiene che l'istruttoria pubblica per la formazione degli atti normativi o amministrativi di carattere generale, nonché l'obbligo di motivazione costituirebbero non già violazioni, ma modalità di attuazione *dell'art. 97 Cost.*, per di più già sperimentati a livello regionale. Istituti del genere sarebbero ben noti sia alla tradizione di altri Paesi che al sistema italiano, ove è contemplato l'istituto dell'inchiesta pubblica; né sarebbe da trascurare quanto già previsto da alcune leggi regionali.

Anche la previsione del dovere di motivazione, come dovere di tener conto degli esiti dell'istruttoria pubblica, non sarebbe affatto irragionevole; ciò sarebbe confermato anche da analoga previsione generalizzata nei trattati europei.

Infondata sarebbe, ancora, l'asserita violazione di alcune disposizioni della *legge 7 agosto 1990, n. 241* (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 3 di tale legge, infatti, non vieterebbe la motivazione per gli atti normativi e amministrativi generali, ma si limiterebbe a non renderla obbligatoria. L'art. 13, d'altra parte, non proibirebbe forme di partecipazione o di programmazione in relazione agli atti normativi e amministrativi generali. E ciò a prescindere dal fatto che comunque tale legge non sarebbe idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale dello statuto regionale.

Analoghe considerazioni varrebbero con riferimento alle censure relative all'art. 19 della delibera statutaria, il quale porrebbe regole obiettive per assicurare "un confronto con i portatori dei diversi interessi sociali".

14. - La censura rivolta contro l'art. 24, comma 4, della delibera statutaria, nella parte in cui prevede il conferimento di funzioni agli enti locali, predeterminandone la durata, si baserebbe su un fraintendimento: infatti non si disporrebbe che la Regione debba conferire le funzioni con durata limitata, ma semplicemente si manterrebbe "alla legge regionale la possibilità di farlo, quando l'oggetto e le circostanze lo richiedano", conformemente ai principi affermati *dall'art. 118 della Costituzione*.

15. - Quanto all'art. 26, comma 3, della delibera statutaria, impugnato in relazione *all'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera p), sarebbe "palese" l'inesistenza di alcuna invasione delle competenze statali, dal momento che la norma statutaria prevederebbe espressamente che tanto la delimitazione dell'area metropolitana di Bologna, quanto la individuazione delle funzioni della Città metropolitana debbano avvenire in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato. Dunque, "la Regione individuerà le funzioni degli enti locali per quanto di sua competenza".

16. - Le censure rivolte nei confronti dell'art. 28, comma 2, della delibera impugnata, che dispone che l'Assemblea discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione, atterrebbero al merito delle scelte statutarie in relazione alla forma di governo e non indicherebbero quale specifica norma costituzionale sarebbe stata violata.

In ogni caso l'art. 28 individuerrebbe il punto di equilibrio, nel rispetto *dell'art. 126 della Costituzione*, tra due organi, il Presidente della Giunta e il Consiglio, entrambi di investitura popolare. L'omessa previsione delle conseguenze

istituzionali della mancata approvazione del programma di governo, sarebbe giustificata dal fatto che esse sarebbero del tutto assenti. La difesa regionale osserva, inoltre, che disposizioni analoghe sarebbero contenute nel testo unico degli enti locali, nonché in alcuni statuti comunali.

17. - Con riferimento ai motivi di impugnazione dell'art. 45, comma 2, che stabilisce l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, la Regione ne afferma l'infondatezza, dal momento che la disposizione non atterrebbe alla materia elettorale, ma alla definizione della forma di governo regionale, specificamente affidata alle determinazioni statutarie. Diversa sarebbe la ratio delle incompatibilità "esterne" - quale, ad esempio, quella tra appartenenza al Consiglio o alla Giunta regionale e appartenenza al Parlamento - che avrebbero la funzione di garantire l'effettività e l'imparzialità dello svolgimento della funzione, e quella delle incompatibilità "interne" - quale appunto quella prevista dalla norma censurata - le quali atterrebbero al modo di conformare i rapporti tra gli organi fondamentali della Regione. La scelta su tale conformazione sarebbe riservata alla Regione e lo statuto costituirebbe la fonte più adatta a compierla.

18. - L'impugnazione dell'art. 49, comma 2, secondo la Regione Emilia-Romagna, sarebbe il frutto di una errata interpretazione: la disposizione, infatti, non riguarderebbe i rapporti tra fonti regionali e le leggi statali, bensì i rapporti tra legge e regolamento regionale, al fine di dare attuazione ai regolamenti comunitari, consentendo alla legge regionale di affidare alla potestà regolamentare la disciplina attuativa eventualmente necessaria.

19. - Infine, infondati sarebbero anche i motivi di impugnazione riferiti all'art. 62, comma 3, dal momento che tale disposizione non abiliterebbe la legge regionale ad interferire sul "rapporto di lavoro nei suoi aspetti di rapporto di diritto civile". Lo statuto lascerebbe infatti impregiudicato il problema dei limiti entro cui la legge regionale possa intervenire a disciplinare il rapporto di lavoro.

20. - Anche l'Avvocatura dello Stato, in prossimità dell'udienza ha presentato un'ampia memoria, nella quale si limita a ribadire analiticamente i rilievi di costituzionalità sollevati nel ricorso introduttivo.

Motivi della decisione

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, comma 1, lettera f); 15, comma 1; 13, comma 1, lettera a); 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, per violazione degli *artt. 1, 3, 48, 49, 97, 114, 123, 117 Cost.*, secondo comma, lettere a), f), l), p); *art. 117 Cost.*, terzo comma; *art. 117 Cost.*, quinto comma, anche in relazione all'*art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131* (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla *L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3*); *art. 118 Cost.*, primo e secondo comma; *art. 121 Cost.*, secondo comma; *art. 122 Cost.*, primo comma; *artt. 123, 126, 138 della Costituzione*.

In particolare l'art. 2, comma 1, lettera f), e l'art. 15, comma 1, della delibera statutaria, nella parte in cui prevedono, rispettivamente, che la Regione assicuri, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di

voto degli immigrati residenti", e che la Regione, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare", violerebbero:

a) *l'art. 48 della Costituzione*, in quanto lo status di elettore andrebbe riconosciuto solo ed esclusivamente ai cittadini;

b) *l'art. 1 della Costituzione*, dal momento che tale norma farebbe implicito riferimento al concetto di cittadinanza, requisito necessario per esercitare quei diritti nei quali si sostanzia l'esercizio della sovranità;

c) *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), in quanto contrasterebbero con l'attribuzione al legislatore statale della competenza esclusiva in relazione agli organi dello Stato e alle relative leggi elettorali, nonché in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane;

d) *l'art. 122 Cost.*, primo comma, ove si ritenesse che nel "sistema di elezione" degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale; e) *l'art. 121 Cost.*, secondo comma, in quanto vincolerebbe il Consiglio regionale nella sua possibilità di fare proposte di legge alle Camere, mentre l'esercizio di detto potere non potrebbe essere in alcun modo vincolato dallo statuto.

L'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria, che prevede che la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provvede direttamente all'esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge", violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera a), in quanto "per l'esercizio della prevista facoltà non pone la condizione che gli accordi siano stati previamente ratificati e siano entrati internazionalmente in vigore"; contrasterebbe inoltre con *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, in quanto non specificherebbe che la legge contenente le norme procedurali alle quali la Regione deve uniformarsi deve essere una legge statale.

L'art. 17 della delibera statutaria, che prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno poi essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie, violerebbe *l'art. 97 della Costituzione*, nella misura in cui comporterebbe aggravati procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'art. 19 della delibera statutaria, che prevede un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo in capo a "tutte le associazioni" che ne facciano richiesta, violerebbe: *l'art. 121 della Costituzione*, e il principio di autonomia del Consiglio regionale ivi sancito; il "principio di coerenza" di cui *all'art. 3 della Costituzione*, in quanto non sarebbe conforme al sistema di democrazia rappresentativa realizzato dalle altre disposizioni della medesima delibera statutaria; *l'art. 1 Cost.*, secondo comma e *l'art. 49 Cost.*, "il quale ultimo presuppone che i fattori di politica generale (.....) costituiti dai partiti siano sottesi nel funzionamento delle assemblee legislative".

L'art. 24, comma 4, della delibera statutaria, il quale prevede che "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli

enti locali di quanto previsto *dall'art. 118 della Costituzione*, definendo finalità e durata dell'affidamento", violerebbe *l'art. 114 della Costituzione*, in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali e *l'art. 118 della Costituzione*. Quest'ultima disposizione impedirebbe infatti di "affidare temporaneamente" dette funzioni, in particolar modo ad enti, quali i Comuni, le Province e le Città metropolitane, che di esse sono qualificati come "titolari".

L'art. 26, comma 3, della delibera statutaria, il quale dispone che l'Assemblea legislativa individua, "in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato", le funzioni della Città metropolitana dell'area di Bologna, violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera p), "che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

L'art. 28, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede che "l'Assemblea (.....) discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione (.....)", violerebbe il canone di "armonia con la Costituzione", in quanto la prevista approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe "irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo (.....), in relazione alla quale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale".

L'art. 45, comma 2, della delibera statutaria, nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, violerebbe *l'art. 122 Cost.*, primo comma, in quanto tale norma dispone che i casi di incompatibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati dalla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'art. 49, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede che la Giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari "nei limiti stabiliti dalla legge regionale", violerebbe *l'art. 117 Cost.*, quinto comma, poiché ometterebbe "di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato".

L'art. 62, comma 3, della delibera statutaria, che prevede una disciplina regionale del rapporto di lavoro del personale regionale, in conformità ai principi costituzionali e secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva, violerebbe *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera l), in quanto porrebbe «una disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e dei suoi aspetti fondamentali: temi, questi, da ritenersi affidati alla competenza esclusiva statale in quanto rientranti nella materia "ordinamento civile"».

2. - Occorre dichiarare la inammissibilità delle censure relative all'art. 2, comma 1, lettera f), della delibera statutaria impugnata, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti".

Va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 - ivi compreso quello della Regione Emilia-Romagna - si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. Al riguardo, dopo aver riconosciuto la possibilità di distinguere tra un

contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali "legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate *nell'art. 117 Cost.* e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima" (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina, è dunque rilevante nel momento presente, ai fini "dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo" (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire.

Ma la citata sentenza ha rilevato come sia opinabile la "misura dell'efficacia giuridica" di tali proclamazioni; tale dubbio va risolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto.

D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

Dalle premesse appena formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, una enunciazione siffatta si rinviene proprio nell'art. 2, comma 1, lettera f), della delibera statutaria impugnata, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti"; tale disposizione non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali. Va così dichiarata inammissibile, per inidoneità lesiva della disposizione impugnata, la censura avverso la denunciata proposizione della deliberazione statutaria.

3. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 13, comma 1, lettera a), non sono fondate.

La disposizione impugnata, pur molto sintetica, appare agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale: il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali "stipulati" dallo Stato e non anche "ratificati" non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi *dell'art. 80 della Costituzione*, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano.

D'altra parte, una formula come quella utilizzata appunto nell'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria può riferirsi anche all'attuazione di accordi internazionali stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale, restando ovviamente fermi i poteri statali di cui *all'art. 120 Cost.*, secondo comma.

Al tempo stesso, l'affermato "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge", non può che essere interpretato, sia in base al tenore letterale, sia in base ad una lettura conforme al dettato costituzionale, che come riferito alle "norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato" di cui *all'art. 117 Cost.*, quinto comma; e ciò prima ancora della considerazione delle argomentazioni formali portate dalla difesa regionale, secondo la quale la menzione di una legge nel testo statutario impugnato si riferirebbe alla legge dello Stato.

4. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 15, comma 1, non sono fondate.

A differenza dell'art. 2, comma 1, lettera f), di cui al precedente punto 2, l'art. 15, comma 1, si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale ("diritti di partecipazione"), che la Regione potrà esercitare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute".

Quest'ultima espressione della disposizione impugnata manifesta con chiarezza l'insussistenza di una attuale pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti. Al tempo stesso, invece, resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana.

Appare significativo, ad esempio, che nella medesima deliberazione statutaria sia individuabile un'esplicita disposizione in tal senso nell'art. 21, comma 1, lettera a) (non impugnato dal Governo), poiché si attribuisce il diritto di proposta relativo a referendum consultivi anzitutto a "ottantamila residenti nei Comuni della nostra Regione". E ciò analogamente a quanto già previsto a livello degli enti locali per ciò che riguarda le "circoscrizioni di decentramento comunale" (cfr. *art. 17 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Questa materia dovrà comunque trovare regolamentazione in leggi regionali, soggette anche al sindacato di questa Corte.

5. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 17 sono infondate.

La previsione che "nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica" rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee. Infondati sono quindi i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche. D'altra parte, a riprova della preminenza dell'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative, il quarto comma dello stesso art. 17 impugnato affida alla legge regionale la regolamentazione delle "modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento".

Né, tanto meno, è condivisibile l'opinione che il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi possa essere contraddetto dal riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti.

Quanto ai rilievi relativi al fatto che in tal caso "il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie", anche volendosi in questa sede prescindere dalla contestabile configurabilità della legge sul procedimento amministrativo come parametro di costituzionalità, basta considerare che l'*art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241* (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi; ed in ogni caso - come ben noto - la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi è la regola nell'ordinamento comunitario: sembra pertanto evidente che la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte in questa direzione.

6. - Non sono fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 19, concernenti le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi "le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale" e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della "definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali"; al contrario, la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un "protocollo di consultazione" potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali.

Inoltre, il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile, secondo quanto, d'altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli statuti regionali vigenti.

7. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 24, comma 4, non sono fondate.

Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale, ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore. Tutto ciò quindi presuppone anche la possibilità di modificare questa legislazione sulla base dei risultati conseguiti (ciò che comunque è implicito nella stessa attribuzione alla legge regionale del potere di conferire queste funzioni), se non pure l'eventuale sperimentazione di diversi modelli possibili.

Le censure di costituzionalità sollevate dal ricorso muovono, invece, da una lettura non condivisibile degli *artt. 114 e 118 della Costituzione*, dal momento che sembrano ipotizzare l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione *dell'art. 118 della Costituzione* ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali "proprie" e "conferite", invece ben distinte dal secondo comma *dell'art. 118 della Costituzione*.

8. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 3, non è fondata.

Il testo di questa disposizione subordina espressamente l'esercizio dei poteri regionali ("delimitazione dell'area metropolitana di Bologna", "costituzione della città metropolitana", "individuazione delle sue funzioni") al rispetto della "disciplina stabilita dalla legge dello Stato" e non si può quindi dedurre la volontà della Regione di contraddire la competenza statale esclusiva in tema di determinazione "delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". D'altra parte il secondo comma *dell'art. 118 della Costituzione*, nell'affidare il potere di "conferimento" delle funzioni amministrative anche alla legge regionale, si riferisce espressamente pure alle Città metropolitane.

9. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 28, comma 2, non è fondata.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la previsione che il Consiglio regionale debba discutere ed approvare il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione ed annualmente verificarne l'attuazione si porrebbe in contrasto "con l'elezione diretta del Presidente (di cui sembra ridurre i poteri di indirizzo), in quanto la prevista approvazione consiliare del programma di governo instauri irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo". Di conseguenza una disposizione del genere "non può ritenersi in armonia con la Costituzione".

Al contrario, va considerato che la determinazione della forma di governo regionale da parte degli statuti non si esaurisce nella individuazione del sistema di designazione del Presidente della Regione, ai sensi *dell'art. 122 Cost.*, quinto comma. Nel caso che venga scelto, come fa la delibera statutaria in oggetto, il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio (*art. 126 Cost.*, terzo comma) nel

caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente.

Entro questi limiti, peraltro, si esplica l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche: ciò in particolare rileva nei rapporti fra Consiglio regionale, titolare esclusivo del potere legislativo (ivi compresa la legislazione di bilancio), nonché di alcuni rilevanti poteri di tipo amministrativo, e i poteri di indirizzo politico del Presidente della Regione che si esprimono, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale "programma di governo" della regione.

Appare evidente che proprio la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste *dall'art. 126 Cost.*, terzo comma.

10. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 45, comma 2, è fondata limitatamente al terzo periodo del comma.

L'art. 122 della Costituzione riserva espressamente alla legge regionale, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", la determinazione delle norme relative al "sistema di elezione" e ai "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", senza che si possa distinguere (come invece ipotizza la difesa regionale) fra ipotesi di incompatibilità "esterne" ed "interne" all'organizzazione istituzionale della Regione.

È vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma - come questa Corte ha già affermato in relazione ad altra delibera statutaria nella sentenza n. 2 del 2004 - occorre rilevare che il riconoscimento *nell'art. 123 della Costituzione* del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione *dell'art. 122 della Costituzione*, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente *l'art. 122 Cost.* sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria.

Né la formulazione del terzo periodo del secondo comma dell'art. 45, del resto, può essere interpretata come espressiva di un mero principio direttivo per il legislatore regionale, nell'ambito della sua discrezionalità legislativa in materia.

11. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 49, comma 2, non è fondata.

Il Governo censura l'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 49 della delibera statutaria, che prevede la possibilità che la Giunta regionale disciplini con

regolamento, "nei limiti stabiliti dalla legge regionale", l'esecuzione di regolamenti comunitari, la cui applicazione evidentemente esiga l'adozione di apposite normative: la censura muove dalla constatazione che questa disposizione statutaria non richieda il "necessario rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo", ciò che costituirebbe violazione *dell'art. 117 Cost.*, quinto comma.

L'art. 49 della delibera statutaria disciplina in generale i rapporti fra le leggi ed i regolamenti regionali, dando per presupposta la titolarità da parte della Regione dei poteri normativi nelle varie materie e pertanto non pone anche in questa sede il problema dei limiti sostanziali e procedimentali di questi ultimi; d'altra parte, mentre il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale all'*art. 6, comma 1, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616* (Attuazione della delega di cui all'*art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), nulla di difforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V, né appare necessario ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi ora previsti dal secondo comma *dell'art. 120 della Costituzione* e dall'*art. 8 della legge n. 131 del 2003*.

12. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 62, comma 3, non è fondata.

Il rilievo di costituzionalità muove da una lettura del riferimento alla "legge" nel terzo comma dell'art. 62 della delibera statutaria, come "legge regionale": da tale interpretazione il ricorrente desume che "la norma prevede una disciplina regionale del lavoro del personale regionale" e che quindi viola *l'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera l). Se, invece, si considera che in altri commi dello stesso articolo là dove si è inteso fare riferimento al potere normativo della Regione, si è scritto "legge regionale", il terzo comma assume il significato di una disposizione meramente ricognitiva del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004;

2) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera f), della predetta delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli *artt. 1, 48, 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), *art. 122 Cost.*, primo comma, e *art. 121 Cost.*, secondo comma;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera a), e *dell'art. 117 Cost.*, quinto comma;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli *artt. 1, 48, 117 Cost.*, secondo comma, lettere f) e p), *art. 122 Cost.*, primo comma, e *art. 121 Cost.*, secondo comma;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 97 della Costituzione* e dei "principi in tema di attività normativa";

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 1 Cost.*, secondo comma, *artt. 3, 49 e 121 della Costituzione*;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli *artt. 114 e 118 della Costituzione*;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera p);

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 2, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione del canone di "armonia con la Costituzione" di cui *all'art. 123 della Costituzione*;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 2, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 117 Cost.*, quinto comma;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione *dell'art. 117 Cost.*, secondo comma, lettera l).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2004.
