

FORMA DI REGIONE E FORMA DI GOVERNO IN TOSCANA NELLA NUOVA DISCIPLINA STATUTARIA DELLE FONTI NORMATIVE REGIONALI

di
Giusto Puccini

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze)

pubblicato in www.federalismi.it

10 gennaio 2007

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le novità più significative dello Statuto toscano inerenti ad una singola fonte normativa regionale: la nuova disciplina dei regolamenti. - 3. Segue: la nuova disciplina del referendum abrogativo. - 4. Segue: le consultazioni sulle proposte di modifica dello Statuto. - 5. Segue: modifiche alla disciplina della legge regionale. - 6. Le novità più significative dello Statuto toscano inerenti contemporaneamente alla fonte legislativa ed a quella regolamentare. - 7. La normativa statutaria in materia di qualità delle fonti normative. - 8. Le novità statutarie in materia di fonti regionali autonomamente concorrenti alla definizione della forma di Regione: novità riferibili a principi costituzionali di natura garantistica. - 9. Segue: novità riferibili al valore costituzionale dell'efficienza ed al principio di ragionevolezza. - 10. Segue: novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della diretta partecipazione del corpo elettorale regionale, a titolo deliberativo, all'esercizio della funzione normativa. - 11. Segue: novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della partecipazione al procedimento legislativo dell'intero corpo elettorale regionale o di una frazione di esso, ovvero di istanze di natura autonomistica. - 12. Segue: novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto del trasparente esercizio dei pubblici poteri. - 13. Segue: novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della legittimazione oggettiva delle decisioni pubbliche. - 14. Novità statutarie in materia di fonti regionali dirette a sviluppare tratti della forma di Regione già fissati in via generale dallo Statuto: la partecipazione di istanze di natura sociale, a titolo consultivo, all'esercizio della funzione normativa. - 15. Segue: la partecipazione del C.A.L. all'esercizio della funzione normativa. - 16. Segue: i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitari. - 17. Novità statutarie in materia di fonti regionali rilevanti sul terreno della forma di governo regionale: la nuova disciplina dei regolamenti. - 19. Segue: la qualità della legislazione in senso sostanziale, e la partecipazione al procedimento legislativo di istanze di natura tecnica, sociale e autonomistica. - 20. Segue: la nuova disciplina del referendum abrogativo. - 21. Segue: il collegio di garanzia statutaria. - 22. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Scopo del presente studio è quello di indagare sui rapporti intercorrenti fra la disciplina delle fonti normative regionali dettata dal nuovo Statuto della Toscana, da un lato, e, dall'altro, la forma di Regione¹ e la forma di governo regionale risultanti dal medesimo Statuto.

Lo svolgimento di una simile indagine viene sollecitato, innanzitutto, dalla considerazione dei più ampi spazi che, rispetto al passato, la legge costituzionale n. 1/1999 ha conferito all'autonomia statutaria regionale sia sull'uno che sull'altro versante in questione².

¹ L'espressione «forma di Regione», palesemente mutuata dalla tradizionale espressione «forma di Stato», ha cominciato a diffondersi in dottrina, non a caso, in occasione della nuova stagione statutaria avviata con l'emanazione della legge cost. n. 1/1999. Una soddisfacente messa a punto del relativo concetto, operata del resto sulla falsariga di quello corrente di «forma di Stato», si può trovare oggi in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 7° ed., Bologna, Il Mulino, 2005, 140: laddove si precisa che la forma di Regione ha a che vedere con l'«assetto complessivo delle relazioni tra gli elementi costitutivi dell'ente», investendo «i rapporti tra la comunità regionale e l'apparato (e, ulteriormente specificando, gli istituti di partecipazione popolare al governo della Regione), quelli tra la Regione e gli enti infraregionali, così come gli enti di dimensione sovraregionale (lo Stato, la Comunità/Unione europea, ecc.), specie per i riflessi che se ne possono avere in seno alla Regione, le forme e gli istituti di programmazione (non solo in campo economico sociale)». Si osservi peraltro che la corrispondente classica definizione della forma di Stato, quale particolare modo di atteggiarsi del rapporto fra gli elementi costitutivi dello Stato medesimo (accolta, fra gli altri, da F. CUOCOLO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Torino, Utet, 1991, 495), è stata oggetto, nella nostra più recente dottrina, di svariate precisazioni e riformulazioni. In particolare, tendono ad integrare tale definizione con un esplicito riferimento anche all'«insieme dei principi e dei valori a cui lo Stato ispira la sua azione» R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, 4° ed., Torino, Giappichelli, 2006, 25 (sull'opportunità di una maggiore valorizzazione, nella definizione in questione, delle finalità perseguite dallo Stato insiste del resto anche F. CUOCOLO, *Forme di Stato*, cit., pag. cit.). G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, 12, a sua volta, preferisce definire la forma di Stato come «la risultante dei modi e degli aspetti in cui si manifestano le quattro funzioni del diritto», intendendosi per queste ultime «la repressione dei comportamenti socialmente pericolosi, l'allocazione di beni e servizi, l'istituzione e l'allocazione dei pubblici poteri e infine i diritti e le libertà dei cittadini garantiti a fronte di tutto questo» (*ibidem*, 11). Né può comunque ignorarsi, sul punto, la penetrante critica di ordine preliminare nei confronti della stessa validità scientifica di un'espressione come «forma di Stato» formulata a suo tempo da G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, Poligrafico dello Stato, 1988, 10, in base alla considerazione secondo cui la parola Stato sarebbe «ormai carica di ambiguità», e detta espressione meriterebbe quindi di essere ancora utilizzata soltanto «in omaggio alla tradizione italiana e per indicare un'area tematica».

² Maggiori spazi riconducibili, per quanto attiene alla forma di Regione ed alla forma di governo regionale, vuoi alla maggiore ampiezza dell'oggetto dell'autonomia statutaria così come ridefinito dal nuovo art. 123, c. 1, Cost., mediante il testuale riferimento alla «forma di governo» ed ai «principi di organizzazione e funzionamento»; vuoi alla soppressione, nella medesima disposizione costituzionale, del limite dell'«armonia con le leggi della Repubblica».

In generale, ritiene addirittura che i nuovi Statuti regionali siano «davvero destinati a diventare, e soprattutto ad essere considerati, delle "minicostituzioni"» A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, 477. In un'ottica sostanzialmente analoga si muove D. LOPRIENO, *Autonomia statutaria e forma di governo*, in

Nel corso della nuova stagione statutaria apertasi con il varo di detta riforma costituzionale, inoltre, la sussistenza di forti interrelazioni fra i due versanti considerati è stata sottolineata in numerosi contributi dottrinali.

Si osservi intanto, al riguardo, che la stesso potenziamento dell'autonomia statutaria in materia di fonti regionali è stata sovente ricollegata, per l'appunto, proprio alla nuova

AA.VV., *Diritto regionale e degli enti locali* (coordinato da S. GAMBINO), Milano, Giuffrè, 2003, 202, secondo cui «ove interpretata estensivamente la formula dell' "organizzazione e del funzionamento" potrebbe comprendere, a largo raggio, moltissimi aspetti dell'esistenza giuridica della Regione». Si consideri peraltro, sul punto, anche la più restrittiva posizione espressa in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, 66 ss., laddove, da un lato, si ritiene che i «principi di organizzazione e funzionamento» vadano esclusivamente riferiti alla disciplina dell'amministrazione regionale, dall'altro lato si manifesta contrarietà all'inserimento nei nuovi statuti delle c.d. norme programmatiche, e si aderisce ad un'interpretazione particolarmente rigorosa del limite dell'«armonia con la Costituzione».

Con particolare riguardo alla forma di Regione, la maggiore ampiezza dell'autonomia statutaria, argomentata soprattutto attraverso il riferimento ai principi di funzionamento, viene sostenuta, fra gli altri, da E. ROSSI, *Principi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile*, in T. GROPPI - E. ROSSI - R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di E. LIBONE), Torino, Giappichelli, 2002, 47 ss.; S. RICCI, P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle Regioni*, in *Il federalismo a Costituzione variata* (a cura di G. TARANTINI), spec. 58 ss.; A. RUGGERI, *I nuovi statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, Torino, Giappichelli, 2003, 206. Ritengono peraltro che la stessa formula «organizzazione interna della Regione», utilizzata nel vecchio testo dell'art. 123 Cost. consentisse già agli statuti la definizione della forma di Regione, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pag. cit..

Con particolare riguardo alla forma di governo regionale, i maggiori spazi a disposizione della nuova autonomia statutaria regionale sono stati sottolineati, fra gli altri, da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 576; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali nel diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 50 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, passim; F. MANNELLA, *Lo statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria come fonte del diritto*, in *Trasformazioni della funzione legislativa* (a cura di F. MODUGNO e A. CARNEVALE), III, Milano, Giuffrè, 2003, 137 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR., *Lineamenti*, cit., 142-143.

A sua volta, l'ampliamento degli spazi a disposizione dell'autonomia statutaria in materia di fonti del diritto, a cominciare dai regolamenti regionali, appare sez'altro ricollegabile, oltre che alle nuove formule testuali dell'art. 123, c. 1, Cost., sopra richiamate, anche all'eliminazione, nel nuovo testo dell'art. 121, c. 2, Cost., della riserva al consiglio regionale della potestà regolamentare. Tale ampliamento viene appunto sottolineato, fra gli altri, da A. RUGGERI, *Introduzione* a A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 11; A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, *ibidem*, 82-83; U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, *ibidem*, 160; M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1* (a cura di A. FERRARA), Milano, Giuffrè, 2001, 120-121; A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo ai controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, *ibidem*, 165; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V* (a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI), Torino, Giappichelli, 2001, 105-106; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 398-399; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR., *Lineamenti*, cit., 143; D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, Giuffrè, 2005, 143-144; F. SORRENTINO, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, studio pubblicato nel sito web dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" nel 2006, 7. Ritiene invece che la novella costituzionale del '99 non abbia significativamente ampliato gli spazi dell'autonomia statutaria in materia R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in *Le fonti di diritto regionale*, cit., 53 ss.; *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, 97-98.

esplicita indicazione costituzionale della forma di governo fra i contenuti necessari degli Statuti³.

Soprattutto nella fase antecedente all'emanazione dei primi Statuti, poi, più di uno studioso ha avuto modo di sostenere come dalla nuova forma di governo regionale incentrata sull'elezione diretta del presidente della giunta dovessero farsi discendere una serie di necessarie implicazioni sul terreno dell'ordinamento delle fonti regionali, specialmente con riguardo alla titolarità della potestà regolamentare ed alla tipologia dei regolamenti⁴.

Sempre in tale fase, d'altronde, sul versante della forma di Regione, non si è mancato di osservare come avesse «*a che fare direttamente*» con quest'ultima il tema della chiarezza

³ Cfr. in tal senso, fra gli altri, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici*, cit., pag. cit.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 398 ss.; F. SORRENTINO, *Gli istituti*, cit., pag. cit. In particolare, ritiene che l'attribuzione della titolarità della potestà regolamentare regionale rientri «*certamente fra i compiti dello statuto, potendo essere ricondotta alla definizione della forma di governo*», C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, Giappichelli, 2004, 130.

⁴ Si rammentino a proposito, in particolare, le opinioni tendenti a far discendere direttamente ed immediatamente dall'eliminazione nel nuovo testo dall'art. 121, c. 2, Cost., della riserva della potestà regolamentare al consiglio regionale il riconoscimento della relativa titolarità in capo alla giunta, argomentando anche dal rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale, ed in specie del suo vertice monocratico, operato dalla novella costituzionale del '99: B. CARAVITA, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in *Verso una fase costituente*, cit., 115; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, 651; IDEM, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, 421-422. Non sono mancate peraltro, in dottrina, le contestazioni nei confronti di una tesi del genere: Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., 133 ss.; R. TOSI, *La competenza regolamentare dei consigli regionali*, in *Quad. cost.*, 2001, 123 ss.; A. IANNUZZI, *La potestà regolamentare delle Regioni a statuto ordinario*, in *Trasformazioni*, cit., 150. Essa comunque, com'è ben noto, è stata alla fine respinta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 313/2003, su cui vedansi le osservazioni adesive di M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 2003, 2984 ss., e quelle critiche, invece, di G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai Consigli nella «transizione infinita» verso i nuovi Statuti*, *ibidem*, 2990 ss., e di E. DEMARCO, *I regolamenti regionali tra giunta e consiglio: considerazioni su una controversa allocazione di competenza*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (a cura di B. CARAVITA), 125 ss. Nel senso della necessaria coerenza della nuova disciplina statutaria delle fonti regionali, ed in specie della titolarità e dei possibili modi di esercizio della potestà regolamentare, con la nuova forma di governo regionale di tipo *neoparlamentare*, o con altra eventualmente prescelta, si esprimono comunque, fra gli altri: R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 520 ss.; IDEM, *Reinventare i consigli*, in *Il Mulino*, 2000, 459 ss.; R. TARCHI, *Il sistema regionale delle fonti*, in T. GROPPI - E. ROSSI - R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit., 120 ss.; A. LUCARELLI, *Ripensare il principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, in *Ripensare lo Stato* (a cura di S. LABRIOLA), Milano, Giuffrè, 2003, 598 ss.; E. CATELANI, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in *Alla ricerca dell'Italia federale* (a cura di G. VOLPE), Pisa, Edizioni Plus, 2003, 123 ss.; Q. CAMERLENGO, *La Corte costituzionale e la dimensione soggettiva del potere regolamentare regionale*, in *Giur. it.*, 2004, 2252; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., 144. Di diverso avviso si dichiarano peraltro, sul punto, G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del titolo V*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2001, 1147-1148, e, sia pur problematicamente, D. GALLIANI, *I regolamenti regionali*, cit., 35 ss., secondo il quale la questione della influenza reciproca della forma di governo e del sistema delle fonti regionali «*non pare essersi risolta anche dopo l'intervento chiarificatore della Corte costituzionale*» (ivi, 38).

degli atti normativi⁵.

Ed ancora, proprio in vista dell'emanazione del nuovo Statuto della Toscana, a proposito della disciplina statutaria degli istituti di democrazia diretta, è stata a suo tempo sostenuta ora l'opportunità di una valorizzazione di tali istituti quale strumento idoneo alla definizione della stessa «carta d'identità regionale»⁶, ora la necessità di una armonizzazione di tale disciplina «con la forma di governo e con l'intero assetto dei rapporti istituzionali, in particolare di quelli tra la regione e gli enti locali, che vanno a costituire la c.d. forma di regione»⁷.

Sempre a proposito dell'emanando Statuto toscano, d'altro canto, notevoli ricadute sul versante della forma di Regione venivano prospettate anche in relazione alla disciplina statutaria del consiglio delle autonomie locali, ed in specie dell'intervento consultivo di quest'ultimo nel procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali⁸. Così come del resto parallelamente, sul versante dell'assetto della forma di governo regionale, si prospettava l'eventuale istituzione di un collegio di garanzia statutaria come un possibile veicolo di introduzione, in tale assetto, di un elemento di natura prettamente antimaggioritaria⁹.

Successivamente all'emanazione dei primi Statuti, infine, da più parti si è sostenuta - talora anche in chiave critica - l'incidenza sulla forma di governo regionale, specialmente nel senso di un rafforzamento del ruolo del consiglio, delle scelte compiute da taluni di essi, ed in specie da quello toscano, sul terreno specifico delle fonti regionali¹⁰.

Sembra dunque opportuno, a questo punto, tentare di ricostruire un quadro il più ampio possibile del complesso delle interrelazioni in questione risultante dalla normativa del nuovo Statuto toscano, muovendo dall'illustrazione di quelle che, a nostro avviso, si appalesano come le novità più significative da essa introdotte in materia di fonti regionali.

⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Linguaggio e tecnica normativa. Il sistema delle fonti*, in *Parlamenti regionali*, 2004, n. 12, 133.

⁶ Cfr. E. ROSSI, *Principi*, cit., 51.

⁷ Così. R. TARCHI, *Intervento* in T. GROPPi - E. ROSSI - R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit. 102.

⁸ Cfr. T. GROPPi, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPi, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit., 61 ss.

⁹ Si veda ancora T. GROPPi, *Regioni*, cit., 67 ss.

¹⁰ Con riferimento al nuovo Statuto toscano, si vedano G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubblico*, 2004, 715, 723 ss.; P. CARETTI, *Introduzione al Capo I del Titolo II. Il Consiglio*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario* (a cura di P. CARETTI, M. CARLI., E. ROSSI), Torino, Giappichelli, 2005 60; G. PUCCINI, *Introduzione al Titolo III. Le fonti normative*, *ibidem*, 190 ss.; M. PICCHI, *Art. 45. Controllo sulle leggi*, *ibidem*, 222. Con riferimento al nuovo Statuto emiliano, si veda A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 72-73.

Si tratterà infatti, da una parte, di verificare se, ed in quali termini, talune delle novità illustrate rilevino effettivamente sul terreno della forma di Regione; dall'altra, di rivisitare le opinioni dottrinali poc'anzi richiamate con riferimento alla forma di governo regionale toscana, alla luce non solo delle novità da esse prese in considerazione, ma anche di eventuali ulteriori novità ugualmente rilevanti su tale terreno.

1. *Le novità più significative dello Statuto toscano inerenti ad una singola fonte normativa regionale: la nuova disciplina dei regolamenti.*

Le novità più significative contemplate dal nuovo Statuto toscano in materia di fonti normative regionali¹¹ possono utilmente distinguersi, intanto, a seconda che esse riguardino una singola fonte, ovvero due diverse fonti insieme.

Le novità riguardanti una singola fonte, a loro volta, si prestano ad essere distinte a seconda che esse investano la disciplina della fonte nella sua interezza o quasi, ovvero, diversamente, soltanto uno specifico aspetto di tale disciplina, o, tutt'al più, una serie circoscritta di aspetti specifici di essa.

¹¹ Dalla presente indagine, dunque, restano senz'altro escluse tutte quelle novità che risultano *prima facie* sprovviste di un'apprezzabile incidenza dal punto di vista *sostanziale*.

Ciò vale sicuramente, ad esempio, per quelle apportate alla disciplina del procedimento di approvazione del regolamento interno del consiglio. Al riguardo, in effetti, il vecchio Statuto prescriveva, ai fini dell'adozione dell'atto in questione, il raggiungimento, a partire dalla prima votazione, della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione (art. 9, c. 2). Nel nuovo Statuto, invece, si dispone che il regolamento consiliare venga approvato con la maggioranza dei tre quarti dei componenti del consiglio nella prima votazione, con la maggioranza dei due terzi nelle successive due votazioni, e con la maggioranza dei componenti del consiglio a partire dalla quarta votazione (art. 22, c.2). Appare pertanto assolutamente evidente come, anche in questa nuova disciplina procedurale, l'approvazione di tale atto rimanga comunque, in definitiva, nella esclusiva disponibilità della maggioranza assoluta, e dunque sostanzialmente della maggioranza *politica*, del consiglio: con l'unica, e certamente non decisiva differenza, che tale maggioranza, qualora voglia introdurre modifiche al regolamento interno anche senza il consenso dell'opposizione e delle minoranze consiliari, potrà farle passare non già, come in precedenza, fin dalla prima votazione, bensì soltanto dopo il previo inutile espletamento di tre votazioni. Sul punto, si rimanda comunque alle notazioni di P. PETRILLO, *Art. 22. Regolamento interno del Consiglio*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit. 119-120.

Ed altrettanto può dirsi, indiscutibilmente, anche per modifiche palesemente ispirate a finalità di mera razionalizzazione tecnica, quali ad esempio quelle introdotte in tema di promulgazione al secondo ed al terzo comma dell'art. 41 del nuovo Statuto: laddove si stabilisce che il termine per la promulgazione delle leggi sottoposte a procedura di assenso comunitario decorre dal ricevimento della comunicazione dell'assenso, o dalla scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo comunitario; e che il mancato assenso comunitario, anche parziale, comporta il riesame della legge, nei modi e nelle forme disciplinati dal regolamento interno del consiglio. Secondo quanto ben evidenziato da G. TARLI BARBIERI, *Art. 41. Promulgazione*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit. 205, infatti si tratta di modifiche rivolte puramente e semplicemente ad eliminare l'inconveniente, più volte manifestatosi in passato nella prassi, nel caso di leggi soggette ad assenso comunitario già promulgate, e pur bisognose di adeguamenti a seguito dei rilievi comunitari: l'inconveniente cioè della necessaria approvazione di una nuova legge modificativa, da pubblicarsi nello stesso *Bollettino Ufficiale* subito dopo la legge modificata.

Ebbene, nell'ambito del primo tipo di novità riguardanti una singola fonte normativa testé accennate, un particolare rilievo sembrano assumere quelle relative alla disciplina dei regolamenti regionali.

In proposito, giova rammentare come il vecchio Statuto - entro un quadro costituzionale caratterizzato fra l'altro dalla (anomala) di una riserva esclusiva della potestà regolamentare in capo al consiglio regionale - si fosse puramente e semplicemente limitato a dettare in materia alcune norme sul procedimento di emanazione dei regolamenti identiche o, comunque, largamente analoghe a quelle dettate sul procedimento di emanazione delle leggi.

Ebbene, dinanzi ad un quadro costituzionale profondamente modificato dalle riforme del titolo V della Parte II della Costituzione varate con leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001¹², il nuovo Statuto toscano ha dettato per i regolamenti regionali, in un articolo – il 42 – ad essi appositamente ed espressamente dedicato, una disciplina largamente innovativa, nella sua maggior complessità e articolazione, rispetto a quella risultante dal precedente statuto.

A proposito dei regolamenti, in effetti, dalla nuova normativa statutaria sembra possibile enucleare una serie molteplice di distinzioni tipologiche del tutto estranee alla precedente, e fondamentalmente riconducibili in parte al diverso tipo di *efficacia* da essi rivestita, in parte al diverso tipo di *fonte normativa* ad essi *sovraordinata*, in parte, infine, al diverso tipo di *organo competente* alla loro approvazione.

Così, riguardo all'efficacia, la normativa in esame ha modo di distinguere in via generale fra i regolamenti che, per comodità espositiva, potremmo definire «esterni», ed i regolamenti «interni», ovvero, più esattamente, i «*regolamenti interni di organizzazione*», che

¹² Si tratta certamente di un quadro costituzionale che, rispetto al precedente, non solo - grazie alla riforma del '99 - contempla spazi considerevolmente più ampi per la disciplina statutaria della fonte regolamentare, ma - grazie alla riforma del 2001- appare altresì ben più favorevole ad un rilevante sviluppo in senso quantitativo e qualitativo di tale fonte. Esso, infatti, risultava e risulta in particolare così caratterizzato:

- eliminazione della riserva esclusiva della potestà regolamentare al consiglio regionale;
- espressa attribuzione allo Statuto della competenza relativa alla determinazione della forma di governo regionale, sia pur entro le coordinate fissate nello stesso testo costituzionale, con la possibilità di confermare quella - costituzionalmente prevista e disciplinata – basata sull'elezione diretta del presidente della giunta, ovvero di optare per soluzioni diverse;
- sottoposizione dell'autonomia statutaria al solo limite dell'«armonia con la Costituzione».
- potenziamento della potestà legislativa regionale, con la previsione, accanto ad una potestà di tipo concorrente esercitabile in un nutrito elenco di materie, anche di una potestà di tipo residuale, non soggetta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale;
- espressa previsione, oltre che della spettanza alle Regioni della potestà regolamentare nelle materie di potestà legislativa concorrente e residuale, anche della possibilità, per lo Stato, di delegare l'esercizio di detta potestà nelle materie di legislazione esclusiva statale;
- espressa previsione della competenza regionale a provvedere (direttamente) all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione europea.

«gli organi regionali possono approvare (. . .) nei casi previsti dallo Statuto o dalla legge» (art. 42, c. 6).

Con riguardo alla fonte sovraordinata poi, in seno alla categoria dei regolamenti «esterni», all'art. 42, c.1, si provvede a distinguere fra: regolamenti «di attuazione delle leggi regionali»; regolamenti «delegati dallo Stato» nelle materie di legislazione esclusiva statale, e quindi subordinati alla legge statale; regolamenti «di attuazione degli atti e delle normative comunitarie».

La diversificazione legata al tipo di organo competente all'approvazione, infine, investe sia la categoria dei regolamenti «esterni», sia - ovviamente - quella dei regolamenti «interni di organizzazione» degli organi regionali.

Riguardo ai primi, infatti, si distingue fra i regolamenti delegati dallo Stato, la cui approvazione viene demandata al consiglio (art. 42, c. 3), e gli altri due tipi di regolamenti, quelli di attuazione delle leggi regionali e quelli di attuazione degli atti e delle normative comunitarie, la cui approvazione spetta invece alla giunta, sentito peraltro il parere della commissione consiliare competente (art. 42, c. 2 e c. 4).

Viene quindi senz'altro esclusa sia la figura - peraltro costituzionalmente inammissibile - del regolamento «assessorile»¹³, sia quella - pur costituzionalmente ammissibile - del regolamento «presidenziale» (del presidente della giunta)¹⁴.

In seno alla categoria dei regolamenti «interni di organizzazione» d'altra parte, trattandosi appunto di regolamenti di pertinenza degli *organi regionali*, dovrà necessariamente distinguersi fra quelli del consiglio, quelli della giunta, e quelli del presidente della giunta.

In particolare, del tutto trasparente, ancorché non esplicito, risulta il richiamo, nel dettato dell'art. 42, c. 6, tanto al regolamento interno del consiglio, fonte peraltro prevista anche nel precedente Statuto, quanto a quello della giunta: ovverosia ai regolamenti ai quali il

¹³ Sull'inammissibilità o, quanto meno, sulla dubbia ammissibilità dal punto di vista costituzionale, di questa figura di regolamento, specie nell'ambito di una forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del presidente della giunta, si vedano, fra gli altri: R. TOSI, *Regole statutarie*, cit., 121; R. TARCHI, *Il sistema regionale*, cit., 130; G. TARLI BARBIERI, *Appunti*, cit., 446-447; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit. 210.

¹⁴ Nel senso dell'ammissibilità, dal punto di vista costituzionale, di questa figura di regolamento, quanto meno in materia di organizzazione amministrativa, si vedano, fra gli altri: R. BIN., *Riforma degli Statuti*, cit., 523; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., 666; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., 138 ss.; R. TOSI, *Regole statutarie*, cit., 121-122; P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative. Relazione*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (a cura di G. BERTI e G. DE MARTIN), Milano, Giuffrè, 2001, 60; R. TARCHI, *Il sistema regionale*, cit., 131; *Appunti*, cit., 447 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit. 210.

nuovo Statuto direttamente *riserva*, in un caso, la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle attività consiliari (art. 22, c. 1), nell'altro, quella del funzionamento della giunta (art. 38, c. 3).

Nulla impedisce poi naturalmente che, in virtù dell'espresso rinvio ad esso operato nella disposizione statutaria in questione, il legislatore regionale attribuisca in futuro la competenza ad approvare regolamenti del genere anche al presidente della giunta¹⁵.

Non può peraltro farsi a meno di rilevare a questo punto come, in ordine alla categoria dei regolamenti «esterni», il nuovo Statuto toscano, a differenza degli altri nuovi Statuti regionali finora emanati, non contempra espressamente alcuna sorta di articolazione tipologica specificamente correlata al diverso modo di rapportarsi del regolamento con la legge regionale.

Al riguardo infatti, come si è potuto poc'anzi constatare, si parla esclusivamente di regolamenti «*di attuazione delle leggi regionali*».

Non vi è dunque alcuna traccia della tradizionale tipologia elaborata dalla dottrina giuspubblicistica a proposito dei regolamenti statali, ed ampiamente recepita dall'art. 17 della legge n. 400/1988.

Ciò non toglie, tuttavia, che qualche valida risposta agli interrogativi circa le figure di regolamento regionale «esterno» ammissibili, ai sensi del nuovo Statuto toscano, non possa essere ricavata, in via implicita, dalla stessa previsione testuale dell'art. 42, comma 1, ora richiamata, ovvero da altra previsione testuale contenuta nella stessa disposizione statutaria, ovvero, ancora, da quanto previsto in altre disposizioni statutarie.

Appare del tutto ovvio intanto che, anche intendendo la figura del regolamento di attuazione in senso stretto, non sussiste la benché minima difficoltà a ricomprendere nel riferimento testuale ad essa anche la particolare figura del regolamento *di esecuzione*.

Una volta ammessa, infatti, la figura del regolamento di attuazione quale regolamento tipicamente destinato a disciplinare materie coperte da una normativa legislativa soltanto di principio, di per sé non direttamente ed immediatamente applicabile¹⁶, non potrà non ammettersi pure, a maggior ragione, quella del regolamento di esecuzione: ovvero sia di un

¹⁵ Cfr. In tal senso G. TARLI BARBIERI, *Art. 42. Regolamenti*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit., 213.

¹⁶ Si tratta appunto di una figura di regolamento corrispondente a quella prevista nell'art. 17, c.1, lett. b), della legge n. 400/1988, costruita sullo schema tipico dei rapporti intercorrenti fra norme di principio e norme di attuazione, quali quelli che caratterizzano il funzionamento, fra l'altro, dell'istituto della delegazione legislativa: cfr. G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Milano, Giuffrè, 1962, 63-64.

regolamento sicuramente di minor rilievo, in quanto tipicamente destinato a disciplinare una materia già disciplinata da una normativa legislativa puntuale e circostanziata, e, come tale, suscettibile di diretta ed immediata applicazione¹⁷.

Ma, a ben guardare, e a dispetto delle stesse indicazioni in senso contrario ricavabili sul punto dalla lettura dei lavori preparatori dello Statuto, alla categoria dei regolamenti di attuazione, seppur intesa in senso lato, si presta ad essere in qualche modo ricondotta anche la figura del regolamento di *delegificazione*: specie ove si consideri questo tipo di regolamento - secondo il modello accolto dall'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988 - per un verso comunque subordinato alla disciplina (di principio) della materia delegificata dettata dalla legge di delegificazione; per un altro verso, comunque sprovvisto di qualsiasi capacità di abrogazione della disciplina legislativa preesistente¹⁸.

Diversamente, l'esclusivo riferimento testuale a regolamenti di attuazione delle leggi regionali implica senza dubbio, di per sé, l'inammissibilità della figura - comunque alquanto problematica dal punto di vista costituzionale - del regolamento regionale *indipendente*¹⁹.

¹⁷ Su siffatta distinzione fra norme «esecutive» e norme «di attuazione» si veda ancora G. AMATO, *Norme primarie*, cit., pagg. citt.; IDEM, *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, 217-218.

¹⁸ Nel senso che, alla luce di siffatta normativa statutaria, debba comunque ritenersi ammissibili i regolamenti di delegificazione, autorizzati di volta in volta dalla legge regionale, si vedano G. PUCCINI, *Introduzione*, cit., 192; G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., 725 ss.; IDEM, *Art. 42*, cit., 210; D. GALLIANI, *I regolamenti regionali*, cit., 134. Non può peraltro sottacersi, al riguardo, che il Presidente della Commissione Speciale Statuto, istituita dal consiglio regionale della Toscana ai fini della redazione di una proposta di Statuto da sottoporsi all'approvazione del *plenum* del consiglio medesimo, nella sua relazione generale al consiglio su tale proposta, ebbe modo per l'appunto di sottolineare come il relativo testo non prevedesse, fra l'altro, «nemmeno regolamenti di delegificazione»: cfr. REGIONE TOSCANA, *Atti consiliari*, VII Legislatura, Seduta pubblica antimeridiana e pomeridiana del 5 maggio 2004, 10.

¹⁹ Che siffatta figura di regolamento debba ritenersi senz'altro esclusa dalla normativa statutaria in esame viene riconosciuto da G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., 725; G. PUCCINI, *Introduzione*, cit., pag. ult. cit.; D. GALLIANI, *I regolamenti regionali*, cit., 134. Nel senso poi dell'inammissibilità, in generale, dei regolamenti regionali indipendenti, si vedano G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., 659-660; IDEM, *Appunti*, cit., 443, ss.; U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, cit., 162 ss.; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, 657; L. CARLASSARE, *Le novità nelle fonti del diritto e i riflessi sui loro rapporti istituzionali e politici*, AA.VV., *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, Jovene, 2005, 597 ss. E dubbi esprime al riguardo anche E. CATELANI, *La potestà regolamentare*, cit., 127. Nel senso dell'ammissibilità di tale figura di regolamento, invece, si vedano A. RUGGERI, *Introduzione*, cit., 24 ss.; IDEM, *La riforma costituzionale*, cit., 89; B. CARAVITA, *La funzione normativa*, cit., 117; IDEM, *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, 2004, 330-331; R. TARCHI, *Il sistema regionale*, cit., 132-133; A. LUCARELLI, *Ripensare*, cit., 600; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., 209. Ritiene piuttosto che i regolamenti regionali indipendenti siano ammissibili soltanto nelle materie di potestà legislativa concorrente, e non anche in quelle di potestà legislativa regionale residuale, D. MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Pol. del dir.*, 2003 249 ss. Secondo T. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*: reperita . . . consolidant, in *Le Regioni*, 2004, 705, in nota, d'altra parte, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 324/2003, avrebbe escluso l'ammissibilità dei regolamenti regionali in questione. Diverso avviso manifesta tuttavia, sul punto, A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2004, V, 74.

Una siffatta considerazione, peraltro, esige di essere almeno parzialmente corretta alla luce dell'ulteriore espressa previsione della categoria dei regolamenti «*di attuazione degli atti e delle norme comunitarie*».

Si tratta infatti, con ogni evidenza, di regolamenti destinati a disciplinare materie sprovviste per definizione di una disciplina legislativa regionale.

Nondimeno, la loro qualificazione come regolamenti indipendenti appare quanto meno impropria, ove si tenga presente che tali materie risultano in ogni caso «preoccupate» dalla normativa comunitaria; e tanto più poi, ove si accolga, al tempo stesso, l'idea di una piena equivalenza fra legalità regionale e *legalità comunitaria*²⁰.

C'è piuttosto da chiedersi invece se, combinando il riferimento alla figura del regolamento di attuazione, intesa nel senso poc'anzi precisato, con il dettato dell'art. 52, c. 1, dello Statuto, laddove si dispone che «*la legge stabilisce i principi dell'ordinamento degli uffici regionali*», non sia possibile enucleare dalla nuova normativa statutaria la previsione di una vera e propria *riserva di regolamento* - limitatamente alla materia considerata - anche con riguardo alla categoria dei regolamenti «esterni».

Orduque, si ritiene che ad un quesito del genere non possa risponderci, in effetti, se non in termini di estrema problematicità.

Sulla questione dell'ammissibilità o meno in generale, a livello regionale, della figura del regolamento «esterno» riservato, del resto, la dottrina si mostra alquanto divisa²¹.

²⁰ Cfr. in tal senso U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, cit., 163, secondo il quale in questo caso, appunto, saremmo dinanzi ad un'eccezione soltanto apparente rispetto alla regola dell'inammissibilità dei regolamenti regionali indipendenti, in quanto «*a ben vedere, in realtà il regolamento regionale non opera in una situazione di vuoto normativo, ma si inserisce in un sistema normativo preesistente a livello europeo, con il quale il nostro sistema delle fonti è ormai inestricabilmente collegato*». Un tipo di regolamento del genere, del resto, era già previsto nella stessa legislazione regionale toscana, e precisamente all'art. 8 della L.R.T. n. 37/1994, rubricato «*Attuazione di raccomandazioni o direttive comunitarie relative a materie non disciplinate o coperte da riserva di legge*»: «*Qualora la raccomandazione o la direttiva non riguardino materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge, la relativa attuazione è effettuata, entro i termini ivi previsti, mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza de Consiglio regionale*». E considerazioni del tutto analoghe si trovano altresì in R. TARCHI, *Il sistema*, cit., 132. Viene semmai da chiedersi a questo punto se, alla luce della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 383/1998, le prescrizioni ricavabili dalla normazione comunitaria non possano considerarsi equivalenti a quelle ricavabili dalla legislazione regionale anche ai fini del rispetto della riserva di legge: donde, in caso di risposta positiva al quesito, l'ammissibilità di regolamenti quali quelli considerati anche in materie coperte dalla legge. Sulla pronuncia della Corte in questione si vedano peraltro, anche con riguardo a siffatto specifico profilo, le perplessità di R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?*, in *Giur. cost.*, 1999, spec. 1241. Comunque, nel senso della piena legittimità costituzionale della previsione statutaria in questione, proprio in virtù della sussistenza di detta «legalità statutaria», si veda G. TARLI BARBIERI, *Art. 42*, cit., 211.

²¹ Nel senso dell'inammissibilità della figura in questione, si vedano U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, 597; IDEM, *Le potestà regolamentari*, cit., 170-171; P. CARETTI, *Il nuovo assetto*, cit., 60-61; R. TOSI, *Regole statutarie*, cit., 122; G. U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema*

Con specifico riguardo alla normativa statutaria in esame, d'altra parte, appare innegabile che la testuale formulazione dell'art. 52, c. 1, poc'anzi riportata, si presti ad essere preferibilmente interpretata nel senso di una necessaria limitazione dell'intervento legislativo, in materia di ordinamento degli uffici regionali, alla determinazione dei principi fondamentali, e della conseguente riserva al regolamento, nella medesima materia, della formulazione della disciplina di dettaglio, attuativa di quei principi.

E tuttavia, da un punto di vista prettamente sistematico, non può non destare seri dubbi la circostanza che una simile figura di regolamento, pur così controversa, e comunque così «deviante» rispetto all'ordinamento costituzionale delle fonti statali²², non sia stata esplicitamente trattata dallo Statuto nell'articolo da esso propriamente destinato ad un'organica disciplina della fonte regolamentare²³.

Resta da osservare, in ultimo, come eminentemente rivolto a contrastare il fenomeno delle c.d. fonti *anomale*²⁴ appaia, in buona sostanza, l'elenco tassativo delle fonti normative regionali contenuto nell'art. 39, co. 1, del nuovo Statuto: laddove si dispone, appunto, che tali fonti «sono lo Statuto, le leggi, i regolamenti».

L'inclusione in tale elenco, accanto allo Statuto ed alle leggi, della *sola* categoria dei regolamenti, in effetti, mira scopertamente ad escludere la previsione da parte del legislatore regionale, e la correlativa adozione da parte della giunta, di atti normativi che dei regolamenti

delle fonti, in *Dir. pubbl.*, 2002, 792; R. TARCHI, *Il sistema*, cit., 133-134; G. TARLI BARBIERI, *Appunti*, cit., 445-446; E. CATELANI, *La potestà regolamentare*, cit., 126-27. Nel senso invece della sua ammissibilità, quanto meno in materia di organizzazione amministrativa, si esprimono R. BIN, *Riforma*, cit., 522-523; B. CARAVITA, *La funzione normativa*, cit., 118; IDEM, *Corte costituzionale*, cit., 330; A. RUGGERI, *Introduzione*, cit., 27-28; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., 209-210.

²² Com'è ben noto, la pur autorevole tesi di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 175 ss., secondo cui l'art. 97, c. 1, Cost., contemplerebbe una vera e propria riserva di regolamento in materia di organizzazione amministrativa, è rimasta tuttavia assolutamente minoritaria in dottrina, né ha trovato accoglimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda sul punto, da ultimo, E. CATELANI, *Sub art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, 1852-1853): argomentandosi specialmente, in senso contrario, attraverso il riferimento - largamente utilizzato, del resto, anche dagli studiosi contrari all'ammissibilità di una simile figura di regolamento a livello regionale - al principio costituzionale della tassatività delle fonti primarie. E d'altronde, circa l'impossibilità di interpretare in chiave di riserva di regolamento la stessa previsione dell'art. 17, c. 4-bis, della legge n. 400/1988, laddove si affida in via generale a regolamenti governativi muniti di effetto delegificante la determinazione dell'organizzazione e della disciplina degli uffici degli uffici dei Ministeri, si vedano le considerazioni di N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, 224 ss.

²³ Dubita, in effetti, che la previsione statutaria in questione dia luogo ad una vera e propria riserva di regolamento G. TARLI BARBIERI, *Art. 42*, cit., 212-213.

²⁴ Si tratta, appunto, degli «atti atipici delle Giunte (direttive, circolari, ecc.)», proliferati nella prassi durante il periodo di vigenza del vecchio Statuto: U. DE SIERVO, *Il sistema*, cit., 593.

abbiano la sostanza e non anche la forma²⁵; e che siano quindi destinati, come tali, a generare notevoli incertezze circa il regime giuridico ad essi applicabile.

3. Segue: *la nuova disciplina del referendum abrogativo.*

Ampiamente e significativamente modificata risulta altresì, nella nuova normativa statutaria, la disciplina del referendum abrogativo delle leggi e dei regolamenti regionali.

Le novità più vistose, in effetti, riguardano: *a)* la titolarità dell'iniziativa referendaria; *b)* l'oggetto del referendum; *c)* gli atti normativi non sottoponibili a referendum *d)* il controllo sul rispetto dei limiti all'ammissibilità del referendum; *e)* il quorum di validità della consultazione referendaria; *f)* gli effetti dell'eventuale esito negativo del referendum.

a) Riguardo alla titolarità dell'iniziativa referendaria, all'art. 75, c.1, rispetto alla precedente normativa statutaria vengono apportati due ordine di modifiche.

Da un lato, infatti, scompare l'iniziativa degli enti locali²⁶, conservandosi unicamente quella facente capo agli elettori della Regione.

Dall'altro lato, si prevede l'innalzamento del numero di elettori necessari per la valida presentazione delle richieste referendarie da trentamila a quarantamila.

b) Riguardo all'oggetto del referendum, del tutto innovativa appare la previsione secondo cui il referendum può essere indetto sì anche «*su parti definite*» di una legge o di un regolamento, ma a condizione che esse siano «*di senso compiuto*» (art. 75, c. 4). Previsione palesemente diretta a precludere la possibilità dell'indizione di referendum aventi ad oggetto quesiti c.d. *manipolativi*, ovvero sia quesiti idonei a dar vita in realtà, tramite l'abrogazione di singole parole di per sé prive di autonomia significativa, a testi normativi totalmente nuovi²⁷.

c) Per quanto attiene agli atti normativi non sottoponibili a referendum, all'art. 75, c. 3, rispetto al precedente Statuto scompaiono sia la menzione - invero alquanto singolare - del programma regionale di sviluppo economico, sia quella dei regolamenti meramente esecutivi

²⁵ Che proprio questo fosse l'obiettivo fondamentale perseguito mediante l'introduzione di una previsione del genere, del resto, viene confermato dallo stesso Segretario generale del consiglio regionale toscano nella VII legislatura, laddove questi sottolinea che l'elencazione delle fonti, «*che potrebbe anche essere inutile*», avrebbe avuto appunto «*un po' lo scopo di eliminare una prassi, che si sta diffondendo anche questa nelle Regioni, e cioè la prassi di atti normativi assolutamente atipici: decisioni, deliberazioni, cose, norme che poi, di fatto, contano più della legge nei rapporti con i soggetti*»: così P. RITZU, *Intervento*, in COMMISSIONE SPECIALE STATUTO, *Consultazione Università di Toscana*, 10 ottobre 2003, 47.

²⁶ E precisamente di tre consigli provinciali, ovvero di quindici consigli comunali, ovvero di almeno dieci consigli comunali che rappresentassero un decimo della popolazione della Regione: art. 77, c. 1, del precedente Statuto.

²⁷ A. PERTICI, *Art. 75. Referendum abrogativo*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit, 391.

di norme legislative non contestualmente sottoposte anch'esse a consultazione referendaria²⁸.

Oltre a confermarsi l'esclusione delle leggi tributarie e di bilancio²⁹, d'altra parte, integrata con quella dei relativi regolamenti attuativi, si prevede altresì la non sottoponibilità a referendum di una serie di atti ulteriori: lo Statuto; i regolamenti interni degli organi regionali; le leggi e i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre Regioni.

d) Riguardo al controllo sul rispetto dei limiti all'ammissibilità del referendum, deve sottolinearsi l'attribuzione della competenza a pronunciarsi su tale ammissibilità, diversamente dal precedente Statuto, anziché al consiglio regionale³⁰, al collegio di garanzia statutaria previsto e disciplinato dall'art. 57 (artt. 57, c. 4, e 78).

e) Riguardo al quorum di validità della consultazione referendaria, giova rammentare come, nel precedente Statuto si prevedesse come quorum, in analogia con quanto previsto all'art. 75, c. 4, Cost., la partecipazione alla votazione della maggioranza degli elettori³¹.

Diversamente, il nuovo Statuto, distaccandosi in questo anche da tutti gli altri nuovi Statuti regionali finora emanati, ha previsto come quorum, all'art. 75, c. 4, la partecipazione alla votazione della «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni»³².

f) Riguardo agli effetti dell'eventuale esito negativo della consultazione referendaria, all'art. 75, c. 5, del nuovo Statuto si prevede che, nel caso di un simile esito, anche per mancato raggiungimento del quorum, le stesse norme non possano essere sottoposte a referendum abrogativo nel corso della medesima legislatura, o comunque prima di tre anni dalla data della votazione.

Rispetto alla previsione del precedente Statuto, dunque, laddove si fissava come unico

²⁸ Cfr. l'art. 79, c. 1 e c. 2, del vecchio Statuto.

²⁹ Cfr. ancora, nel precedente Statuto, l'art. 79, c. 1.

³⁰ Cfr. l'art. 82 del precedente Statuto.

³¹ Art. 77, c. 2.

³² La norma in questione, si rammenti, era stata a suo tempo impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dal Governo, il quale ne deduceva il contrasto con il principio di ragionevolezza, facendo essa riferimento ad un criterio casuale e contingente, oltre che irrazionale, nonché con l'art. 75 della Costituzione. Tale impugnazione è stata tuttavia respinta dalla Corte nella sentenza n. 372/2004, con la seguente motivazione: «*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*»

limite quello del non sottoponibilità a nuovo referendum nel corso della stessa legislatura³³, si aggiunge qui l'ulteriore limite relativo al necessario passaggio, in ogni caso, di almeno un triennio.

A differenza che nel precedente Statuto, inoltre, i limiti di tempo alla riproponibilità del referendum in ordine a norme sopravvissute a precedente consultazione referendaria vengono qui esplicitamente riferiti anche all'ipotesi della sopravvivenza di queste ultime dovuta non al prevalere dei voti contrari alla loro abrogazione, bensì al puro e semplice mancato conseguimento del quorum di validità della consultazione.

4. Segue: *le consultazioni sulle proposte di modifica dello Statuto.*

Fra le novità degne di nota rinvenibili nel nuovo Statuto toscano con riguardo ad uno o più specifici aspetti della disciplina di una singola fonte normativa, d'altra parte, merita di essere senz'altro rammentato, innanzitutto, quanto previsto all'art. 79, c. 2, in ordine alla stessa fonte statutaria: e cioè che sulle proposte di modifica dello Statuto si proceda alla consultazione tanto del consiglio delle autonomie locali (da ora in poi, C.A.L), quanto delle «*organizzazioni rappresentative della società toscana*».

Con una simile previsione del resto, evidentemente, non si è fatto altro che codificare una prassi che, in sede di elaborazione della nuova normativa statutaria, ha notoriamente contraddistinto i lavori della «Commissione speciale Statuto», ovvero sia dell'apposita commissione consiliare incaricata della redazione di un testo dello Statuto da sottoporre all'approvazione del consiglio regionale nel suo *plenum*.

5. Segue: *modifiche alla disciplina della legge regionale.*

Sempre fra le novità in discorso, secondariamente, vengono in rilievo quelle – invero piuttosto numerose – attinenti in via esclusiva alla disciplina della legge regionale.

Alcune di esse, peraltro, appaiono contrassegnate da una valenza meramente modificativa e/o integrativa della disciplina di specifici aspetti del procedimento legislativo dettata dallo Statuto precedente.

Si consideri innanzitutto, al riguardo, la nuova disciplina dell'iniziativa popolare delle

³³ Cfr. l'art. 80, c. 2, del precedente Statuto.

leggi, dettata dall'art. 74 del nuovo Statuto.

Talune novità, al riguardo, hanno per oggetto la titolarità del potere di iniziativa.

Così - in analogia con quanto innovato in ordine al numero degli elettori necessari per la presentazione delle richieste referendarie - si innalza il numero degli elettori abilitati all'esercizio del potere di iniziativa da tremila³⁴ a quattromila (art. 74, c. 1).

Per quanto concerne la disciplina del potere di iniziativa degli enti locali³⁵, poi, nel confermarsi il riconoscimento della relativa titolarità a tre consigli comunali e a ciascun consiglio provinciale, si provvede ad eliminare dal novero dei titolari i consigli di valle e gli enti territoriali, ed ad aggiungervi invece, significativamente, insieme con la città metropolitana, anche il C.A.L. poc'anzi ricordato (art. 74, c. 1).

Altre novità hanno invece riguardo alla procedura di esame ed approvazione delle relative proposte da parte del consiglio.

Si consideri, appunto, la previsione della necessaria partecipazione dei promotori dell'iniziativa all'esame istruttorio della relativa proposta (art. 74, c.2), laddove, nel precedente Statuto, si prevedeva la partecipazione di una delegazione dei presentatori alla sola discussione sul progetto, e soltanto ove ne fosse stata fatta eventualmente richiesta³⁶.

E si consideri pure la modifica della disciplina dei vincoli procedurali gravanti sul consiglio in ordine alla deliberazione delle proposte di iniziativa popolare.

In proposito, infatti, nella precedente normativa statutaria si disponeva che, in ogni caso, il consiglio avrebbe dovuto deliberare sulla proposta entro sei mesi dalla presentazione³⁷.

Ebbene, nel nuovo Statuto si stabilisce altresì che le relative proposte debbano essere votate dal consiglio «*nel merito*» non oltre nove mesi dalla presentazione (art. 74, c. 3). Intendendosi palesemente, in tal modo, scongiurare il riprodursi, in futuro, delle pratiche dilatorie che hanno in passato caratterizzato l'applicazione dell'art. 75 del Statuto: laddove *di fatto* il consiglio, dinanzi ad un progetto di legge di iniziativa popolare, decideva normalmente, «*con l'intento di procrastinare una decisione nel merito, di rinviarlo alla commissione competente*»³⁸.

³⁴ Cfr. l'art. 75 del precedente Statuto.

³⁵ Dettata anch'essa, nel vecchio Statuto, all'art. 75.

³⁶ Art. 76, c. 2.

³⁷ Art. 76, c. 3.

³⁸ Così E. BROGI, *Art. 74. Iniziativa popolare*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, cit., cit., 123.

Inoltre, non sembra possa essere sottaciuto neppure quanto previsto all'art. 19, c. 3, del nuovo Statuto, con ovvi riflessi anche e soprattutto sul procedimento legislativo, e cioè che le commissioni consiliari permanenti per *«l'esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, si avvalgono di esperti ed organismi scientifici, agenzie, consultano enti, organizzazioni, associazioni, tengono rapporti con questi soggetti e promuovono la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana»*.

Una simile formulazione, in effetti, si differenzia sensibilmente rispetto a quella del corrispondente art. 19, comma 3, del precedente Statuto, laddove si prescriveva che le commissioni, per l'esercizio delle loro funzioni, *«possono svolgere indagini conoscitive, consultare enti, organizzazioni, associazioni e persone, avvalersi dell'opera di esperti ed istituti»*.

Nella nuova formulazione della disposizione in questione dunque, in primo luogo, lo svolgimento delle indagini conoscitive, nonché dell'attività di avvalimento e di consultazione ivi considerate non vengono più configurate come una mera facoltà delle commissioni (*«possono»*), bensì come normale *modus operandi* delle medesime.

In secondo luogo, il novero dei soggetti espressivi di istanze di natura tecnica, di cui le commissioni sono chiamate ad avvalersi, viene precisata ed integrata, affiancandosi agli *«esperti»*, in luogo degli *«istituti»*, gli *«organismi scientifici»* e le *«agenzie»*.

In terzo luogo, dal novero dei soggetti da consultare scompare la categoria delle *«persone»*.

In quarto luogo si prescrive il carattere permanente dei rapporti fra le commissioni ed i soggetti di cui avvalersi, o da consultare.

In quinto luogo, infine, si fa riferimento alla necessità di promuovere la *«partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana»*, e quindi una partecipazione ai lavori delle commissioni estesa a tutti i possibili interessati, ivi compresi gli stranieri, comunitari ed extracomunitari, e non necessariamente circoscritta a forme di rappresentanza organizzata dei medesimi.

Un'ulteriore serie di significative novità contemplate dal nuovo Statuto toscano in ordine alla disciplina della legge regionale, invece, anziché consistere nella pura e semplice modifica e/o integrazione di aspetti specifici di tale disciplina già precedentemente contemplati, hanno piuttosto per oggetto aspetti di essa del tutto inediti rispetto alla precedente normativa statutaria.

Si consideri, al riguardo, la novità introdotta in materia di procedimento legislativo all'art. 76, c. 2, dello Statuto, laddove si dispone che il consiglio, con il voto favorevole dei due terzi dei componenti, possa sottoporre una proposta di legge a referendum consultivo.

E si considerino altresì le disposizioni del nuovo Statuto attinenti esclusivamente al tema della qualità della legislazione.

Peraltro, trattandosi in questi casi di disposizioni statutarie in gran parte strettamente collegate a quelle – parimenti innovative – attinenti alla qualità delle fonti normative, riferita non solo alla legge ma anche al regolamento regionale, sembra opportuno procedere alla trattazione congiunta dell'uno e dell'altro tipo di disposizioni nella parte del presente lavoro immediatamente successiva a quella dedicata all'esame delle novità contemplate dal nuovo Statuto con identico riguardo a due diverse fonti normative.

6. Le novità più significative dello Statuto toscano inerenti contemporaneamente alla fonte legislativa ed a quella regolamentare.

Fra le più significative novità statutarie aventi contemporaneamente ad oggetto due diverse fonti normative, e precisamente quella legislativa e quella regolamentare, spicca senza dubbio la previsione dell'*obbligo di motivazione* delle leggi e dei regolamenti regionali, contenuta nell'art. 39, comma 2. Previsione unica, si noti, nel panorama dei nuovi Statuti regionali ordinari finora emanati.

La carica innovativa di una simile previsione appare in effetti proporzionale all'estrema vischiosità e tenacia delle note remore di ordine teorico-concettuale e di ordine politico-istituzionale, che hanno fin qui impedito l'introduzione di un simile obbligo per le fonti normative statali³⁹.

Un'ulteriore rilevante novità parimenti riferibile tanto alla legge quanto al regolamento regionale, e pur essa dotata di un rilievo alquanto spiccato, appare altresì quella costituita dall'attribuzione al collegio di garanzia statutaria – precedentemente ricordato a proposito del

³⁹ Una tradizionale remora di ordine teorico-concettuale, com'è ben noto, si collega all'idea, riferibile a qualsiasi tipo di atto normativo, secondo cui le norme tendono naturalmente a sganciarsi dall'*occasio* che le ha generate e dalla contingente intenzione dei loro autori, ed a vivere quindi di vita propria, «*assumendo il significato obiettivo ricavabile dal sistema nel quale si inseriscono*»: C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 137. A siffatta remora poi, con specifico riferimento agli legislativi, va aggiunta quella collegata all'idea, secondo cui tali atti, in quanto espressione di scelte politiche, libere nel fine, dovrebbero ritenersi intrinsecamente esenti da qualsiasi genere di giustificazione: si vedano, al riguardo, le considerazioni critiche di P. CARETTI, *Motivazione. I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur*, XX, Roma, Poligrafico dello Stato, 5.

referendum abrogativo – del compito di «*verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto*» (art. 57, c. 1).

A differenza che nel caso del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, peraltro, l'intervento del collegio di garanzia si configura qui come meramente eventuale, e comunque inidoneo a precludere irrimediabilmente una valida conclusione del procedimento in cui esso si inserisce.

Da un lato, infatti, tale intervento può aver luogo soltanto qualora lo richiedano il presidente della giunta, il presidente del consiglio, almeno tre presidenti dei gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali, ovvero anche il C.A.L., in caso di pretesa violazione delle norme statutarie in materia di enti locali (art. 57, c. 2).

Dall'altro lato, l'unico effetto derivante da un eventuale giudizio del collegio di non conformità della fonte normativa allo Statuto, in ogni caso, è costituito dall'obbligo di riesame della fonte medesima.

Altra ragguardevole novità di ordine procedimentale comune sia alla legge che al regolamento regionale, poi, è indubbiamente rappresentata dalla previsione, all'art. 66, c. 3, del nuovo Statuto, che le proposte di legge e di regolamento riguardanti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali siano sottoposte al parere obbligatorio del C.A.L.

E si consideri altresì, in proposito, l'ulteriore previsione secondo cui, in caso di parere del C.A.L. contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, gli organi regionali possano disattenderlo soltanto con motivazione espressa.

Ed infine, sempre con riguardo ad aspetti della nuova disciplina statutaria delle fonti regionali concernenti insieme, sul piano procedimentale, sia la fonte legislativa e quella regolamentare, sicuramente degna di nota appare l'introduzione del c.d. obbligo di *divulgazione* degli atti normativi⁴⁰.

In proposito appunto, all'art. 43, c. 2, del nuovo Statuto, si stabilisce che una legge regionale preveda, in aggiunta alla consueta pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, «*altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti*».

7. La normativa statutaria in materia di qualità delle fonti normative.

⁴⁰ Sul concetto e sui sistemi di divulgazione delle fonti normative, si veda in particolare M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2002, 97 ss.

Una considerazione a sé stante, in ultimo, sembrano esigere le considerevoli novità contemplate dal nuovo Statuto in tema di qualità delle fonti normative.

Come precedentemente accennato, infatti, si tratta in questo caso di novità in parte concernenti al tempo stesso, e allo stesso modo, sia la fonte legislativa che quella regolamentare; in parte, invece, concernenti solamente e specificamente la fonte legislativa.

Il primo tipo di novità attiene esclusivamente alla qualità delle fonti intesa in senso per così dire *formale*, mirando a scongiurare il riprodursi nella futura normazione regionale, legislativa e regolamentare, di difetti ed inconvenienti tipicamente riscontrabili nella passata attività di produzione normativa statale e regionale: quali, in specie, la frammentarietà e disorganicità della normazione, la cattiva redazione e l'oscurità delle disposizioni e degli atti normativi, le norme c.d. *intruse*, i c.d. maxi-articoli, etc⁴¹.

In questa prospettiva, all'art. 44 del nuovo Statuto, rubricato per l'appunto «*Qualità delle fonti normative*», si provvede innanzitutto ad enunciare espressamente una serie di fondamentali principi: certezza del diritto; organicità e chiarezza delle fonti normative regionali; semplicità delle relative procedure.

Ai fini dell'attuazione di siffatti principi, poi, si promuove la formazione di «*testi unici legislativi e regolamentari per settori organici*».

Infine, all'evidente scopo di porre al riparo i testi unici in questione da successivi interventi normativi di abrogazione o di modifica privi del necessario carattere di consapevolezza e di organicità, si dispone che essi possano essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

Il secondo tipo di novità in esame, quelle riguardanti cioè soltanto la fonte legislativa, ed inerenti quindi, come tali, al tema specifico della *qualità della legislazione*, attengono in parte alla qualità intesa in senso *formale*, in parte alla qualità intesa in senso per così dire *sostanziale*, riferita cioè piuttosto ai contenuti prescrittivi della normazione legislativa; in parte, infine, contemporaneamente ad entrambi i profili, formale e sostanziale, della qualità.

Alcune delle novità in questione si trovano contemplate nello stesso art. 44 testè richiamato, altre nel successivo art. 45, rubricato «*Controllo sulle leggi*». Ciò peraltro, si noti, nell'ambito di una disciplina normativa che, per l'affiorare di talune difficoltà di interpretazione scaturenti dalla sua formulazione testuale, ovvero di coordinamento fra quanto

⁴¹ Cfr. al riguardo, in particolare, M. AINIS, *Lo statuto*, cit., 123 ss.; IDEM, *La legge oscura*, cit., passim.

previsto al riguardo nell'uno e nell'altro articolo in esame, sembra per l'appunto venir meno, almeno in parte, proprio a quei canoni di chiarezza e di organicità delle fonti, che pur lo stesso legislatore statutario si è contestualmente premurato di enunciare.

A proposito della qualità *formale* della fonte legislativa, al quarto comma dell'art. 44, al trasparente scopo di semplificare la procedura di approvazione delle parti dei testi unici legislativi sprovviste di contenuto innovativo, si dispone che le parti del testo unico di «*mero coordinamento*» delle leggi vengano approvate dal consiglio con unico voto, e quindi senza la preventiva approvazione articolo per articolo canonicamente prevista (anche) per le leggi regionali.

Alla qualità della fonte legislativa in senso *sostanziale*, d'altra parte, inerisce sicuramente il dettato del primo e del secondo comma dell'art. 45, laddove si dispone che «*le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge, e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari*»; e che «*la legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie*».

Appare del tutto ovvio infatti come, con tali disposizioni, si sia inteso far fronte al delicato e complesso problema dell'effettiva adeguatezza, tecnica e giuridica, del contenuto prescrittivo delle leggi tanto rispetto agli scopi con esse perseguiti, quanto rispetto ai bisogni dei loro destinatari.

In una simile direzione si muove, con ogni evidenza, la previsione del controllo sulla *fattibilità* delle leggi: controllo, com'è ben noto, tendente a ruotare essenzialmente attorno alla c.d. analisi di impatto della regolamentazione (AIR), tipicamente diretta a verificare, ai fini dell'individuazione della «*soluzione normativa più idonea rispetto ad una determinata esigenza, l'incidenza del progetto normativo sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, sui cittadini e sulle imprese*»⁴².

⁴² Così A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa (ATN) e analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*, in *Il ruolo delle assemblee elettive* (a cura di M. CARLI), II, *La qualità della legislazione negli Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, 147. Siffatta definizione dell'AIR, del resto, riecheggia quella «codificata» nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 intitolata «*Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*», da ultimo riportata in *La qualità della regolazione* (a cura di F. BASILICA), Rimini, Maggioli, 2006, 1109 ss., laddove si legge appunto, fra l'altro, che l'AIR «è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace (...) consiste (...) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche (...) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese (...) contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione

E nella medesima direzione, altrettanto evidentemente, si muove pure la previsione del compito delle commissioni consiliari di promuovere la valutazione sugli effetti delle leggi, così come dell'ulteriore compito del legislatore regionale di predeterminare *in via generale* – in vista della costruzione di forme di monitoraggio su tali effetti realmente efficaci ed incisive – adeguati parametri temporali ed operativi per l'acquisizione dei relativi dati (c.d. «clausole valutative»)⁴³.

Sia alla qualità della fonte legislativa in senso *formale* che a quella in senso *sostanziale* infine, nella loro genericità, e a dispetto di un uso della congiunzione «e» tale da suggerire, a prima vista, una loro distinzione rispetto a quelli «*di fattibilità*», sembrano riferibili i controlli «*preventivi*» delle commissioni consiliari menzionati all'art. 45, c. 1.

Tali controlli, dunque, appaiono destinati ad esercitarsi non soltanto attraverso l'AIR testè rammentata, ma anche attraverso la c.d. analisi tecnico-normativa (ATN), diretta propriamente a verificare «*l'incidenza del progetto normativo sulla realtà normativa preesistente, nonché il rispetto delle regole di tecnica legislativa intese in senso stretto (c.d. logistica o drafting)*»⁴⁴.

Ad ambedue i profili della qualità della legislazione qui considerati, inoltre, si prestano

*la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria» (ibidem, 1112-1113). Analogamente, all'art. 5 della legge di semplificazione n. 246/2005, l'AIR è stata definita come «la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante la comparazione di opzioni alternative» (cfr., in proposito, le annotazioni di F. BASILICA, *L'analisi di impatto della regolazione nell'ordinamento italiano*, in *La qualità della regolazione*, cit., 546. Circa la specifica esperienza in materia nella Regione Toscana, si vedano ora F. BARAZZONI e V. DE MAGISTRIS (a cura di), *La qualità della regolazione nelle Regioni italiane*, in *La qualità della regolazione*, cit., 452 ss.*

⁴³ Cfr. al riguardo L. MORETTI, S. NERI, F. POZZA, M. SISTI, *La valutazione e l'analisi d'attuazione delle leggi*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., 166 ss.; M. PICCHI, *Art. 45. Controllo sulle leggi*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit., 224. Si tratta appunto di quella che viene altrimenti detta valutazione di impatto della regolamentazione (VIR): cfr. da ultimo R. PERNA, *L'analisi di impatto della regolazione come strumento delle politiche di semplificazione*, in *GiustAmm.it – rivista di diritto pubblico*, 18 luglio 2005. Sulle concreta esperienza toscana al riguardo si veda, ancora una volta, F. BARAZZONI e V. DE MAGISTRIS (a cura di), *La qualità della regolazione*, cit., 456 ss.

⁴⁴ Così, ancora, A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa*, cit. pag. cit. In proposito, così recita la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri citata nella precedente nota 41: «*L'Atn verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione ed alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione (...) inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni prese in considerazione ed escluse» (in *La qualità della regolazione*, cit., 1112). Sulla concreta esperienza regionale in materia, ed in specie sull'esperienza-piotta della Regione Toscana poi sfociata nella redazione del noto manuale dell'OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, 2°ed., Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana, 2002, si vedano C. CAMPANA, C. PARADISO, *L'uso delle tecniche legislative nell'esperienza delle Regioni*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., 20 ss.; M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 78-79.*

ad essere riferite le disposizioni del nuovo Statuto specificamente e scopertamente rivolte ad assicurare l'*effettività* della normativa fin qui illustrata.

Ciò vale sicuramente per la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 45, secondo cui, ai fini dello svolgimento di tutte quante le varie funzioni di controllo contemplate in tale articolo, il bilancio del consiglio garantisce la disponibilità di adeguate risorse finanziarie.

E lo stesso può dirsi a nostro avviso, pur se con qualche riserva, ed a costo di una certa qual forzatura interpretativa, anche a proposito di quanto prescritto nell'ultimo comma del precedente art. 44: e cioè che *«le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza»*.

È vero che una simile prescrizione si trova collocata nell'ambito ed a chiusura di un articolo esclusivamente dedicato alla qualità delle fonti intesa in senso *formale*.

E tuttavia, la riferibilità di una simile prescrizione anche alle disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione intesa in senso *sostanziale* potrebbe ugualmente ricavarsi dalla considerazione sia dei termini strettamente congiunti nei quali i due profili, formale e sostanziale, della qualità della legislazione, sono stati trattati tanto nei lavori preparatori dello Statuto quanto nel testo del successivo art. 45; sia della palese assurdità di una norma statutaria volta a privilegiare, sotto l'aspetto della garanzia della loro effettiva osservanza, le disposizioni attinenti al profilo formale della qualità, rispetto a quelle attinenti invece al suo profilo sostanziale.

8. *Le novità statutarie in materia di fonti regionali autonomamente concorrenti alla definizione della forma di Regione: novità riferibili a principi costituzionali di natura garantistica.*

Or dunque, il rilievo - più o meno accentuato - sul terreno della forma di Regione di una parte considerevole delle novità statutarie in materia di fonti normative regionali testé illustrate appare difficilmente contestabile.

Le novità in questione, d'altronde, si possono opportunamente distinguere a seconda che esse:

- 1) contribuiscano *autonomamente*, in prima ed unica battuta, alla definizione della

forma di Regione, mediante l'esplicita affermazione di principi o valori non altrimenti ricavabili dalla normativa statutaria, e/o la previsione di strumenti ed istituti idonei alla realizzazione di principi e valori del genere;

2) rappresentino una coerente trasposizione ed un coerente sviluppo, sul terreno specifico della disciplina delle fonti regionali, di tratti caratteristici della forma di Regione già fissati in via generale dallo stesso Statuto, .

A proposito delle novità testé accennate *sub* 1), d'altro canto, può osservarsi come esse vengano ad incidere sulla forma di Regione attraverso una più netta e decisa affermazione, e/o una più intensa e compiuta realizzazione, a livello regionale, di principi o valori espressamente o implicitamente contemplati dalla Costituzione senza alcun specifico riferimento alle Regioni.

In particolare, tali novità appaiono riferibili, nel loro complesso, a tre distinti ordini di principi e/o valori costituzionali: A) ad una serie di principi di natura eminentemente *garantistica*; B) al valore dell'*efficienza*, ed agli aspetti del principio di *ragionevolezza* più propriamente ricollegabili a tale valore; B) ad una serie di aspetti propri del principio *democratico*. Dovendosi peraltro avvertire in proposito che, in virtù della loro plurivalenza funzionale, la maggior parte delle novità in questione si presta ad essere ad essere riferita a più di uno, quando non addirittura alla totalità, degli ordini di principi e/o valori accennati.

Ad un ordine di principi costituzionali quali quelli testé richiamati *sub* A) appare indubbiamente riconducibile, innanzitutto, la normativa statutaria in materia di qualità delle fonti normative intesa in senso *formale*.

Si tratta, appunto, della solenne esplicitazione e dell'attuazione di principi quali quello della certezza del diritto, e quelli, ad esso intimamente collegati, della chiarezza e della organicità delle fonti normative: ovverosia di principi ricavabili soltanto in via implicita dalla Costituzione, e che, riguardo alle fonti statali, sono stati tutt'al più esplicitati e sviluppati a livello subcostituzionale⁴⁵. Principi la cui valenza garantistica, d'altronde, risulta pressoché intuitiva, sol che si consideri il tipo fondamentale di esigenze pacificamente ruotanti attorno ad essi, quali quella della sicurezza dei rapporti giuridici, e quella della prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei propri comportamenti⁴⁶. Ed una volta che si ritenga, del resto, di

⁴⁵ Sarà sufficiente, in proposito, rimandare all'esauriente disamina di L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, spec. 20 ss., 144 ss.

⁴⁶ Cfr. sul punto M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 122. Si veda peraltro, al riguardo, La particolare posizione di F. RIMOLI, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa* (a cura di F. MODUGNO), II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*,

poterne individuare le radici costituzionali in principi quale quello di legalità dell'amministrazione e della giurisdizione, ovvero quello di determinatezza nella configurazione dei reati e delle pene, ovvero, ancora, in principi generalissimi quali quello dell'affidamento, quello della separazione dei poteri, e quello dello Stato di diritto⁴⁷.

E si tratta altresì, al tempo stesso, della previsione di istituti, strumenti e procedure specificamente rivolti ad assicurare, in concreto, un'efficace attuazione dei principi in questione: il testo unico legislativo e quello regolamentare ad efficacia passiva rinforzata; l'approvazione consiliare con unico voto delle parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti; la dichiarazione di improcedibilità da parte del presidente del consiglio regionale delle proposte di legge non rispettose delle disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione.

In grado di contribuire ad una piena realizzazione dei medesimi principi della certezza del diritto e della chiarezza normativa si appalesa d'altro canto, con ogni evidenza, anche la previsione statutaria di un obbligo, quale quello di *divulgazione* delle leggi e dei regolamenti regionali, sconosciuto all'ordinamento statale: di un obbligo destinato cioè a rendere effettivamente conoscibili e comprensibili per i loro destinatari le disposizioni contenute in tali atti normativi, al di là della pura e semplice pubblicazione ufficiale del testo di questi ultimi⁴⁸.

E altrettanto può dirsi, evidentemente, per l'esclusiva menzione dei regolamenti, accanto allo Statuto ed alle leggi, nell'elenco delle fonti normative regionali.

Tale esclusiva menzione, infatti, escludendo la previsione da parte del consiglio regionale, e la correlativa adozione da parte della giunta, di atti sostanzialmente normativi sprovvisti della qualificazione formale di regolamenti, mira scopertamente a scongiurare, per l'appunto, le classiche incertezze relative al trattamento giuridico da applicare a questo genere di atti.

73 ss., secondo il quale il principio della certezza sarebbe strumentale alla realizzazione non soltanto del valore-fine della giustizia, ma anche a quello dell'integrazione sociale: donde la conclusione che la certezza, allo scopo di non compromettere quest'ultimo valore-fine, dovrebbe atteggiarsi piuttosto come certezza dei principi, tale da assicurare al decisore quel margine interpretativo necessario per adattare la decisione all'esigenza del massimo soddisfacimento possibile della pluralità di interessi di volta in volta in gioco.

⁴⁷ Cfr. in tal senso ancora M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 118 ss., il quale peraltro giunge addirittura a ritenere che, con il fenomeno del diritto oscuro, che «*nega in radice ogni certezza*», venga in gioco «*qualcosa di ben più profondo ed essenziale di un principio*», ovvero sia «*una tra le specifiche condizioni di pensabilità del fenomeno giuridico, un presupposto o per meglio dire un prerequisito della produzione normativa, senza il quale essa smarrisce la propria ragion d'essere, e il diritto medesimo diventa in conclusione inconcepibile*» (*ibidem*, 123).

⁴⁸ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 97 ss.

A realizzare con particolare intensità e compiutezza principi costituzionali di natura prettamente garantistica, infine, concorre senza dubbio la previsione statutaria dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali: ovverosia, anche qui, di un obbligo non previsto a livello statale.

Ancora una volta viene sicuramente in causa qui, intanto, il principio della certezza del diritto, laddove la motivazione della fonte normativa si trova ad assolvere, fra l'altro, la funzione di orientare l'interpretazione delle disposizioni in essa contenute, e quindi, conseguentemente, di agevolare la comprensione del loro significato per chi è tenuto ad osservarle o ad applicarle⁴⁹.

Al tempo stesso, dalla previsione di un obbligo che, come quello in questione, risulta altresì idoneo a consentire un sindacato di ragionevolezza particolarmente incisivo e penetrante sia sulle norme regolamentari che su quelle legislative, non potranno non trarre un consistente beneficio le prescrizioni costituzionali volte a garantire la massima tutela possibile delle situazioni giuridiche soggettive, rispettivamente, dinanzi al giudice amministrativo, e dinanzi al giudice costituzionale⁵⁰.

9. *Segue: novità riferibili al valore costituzionale dell'efficienza ed al principio di ragionevolezza.*

Al valore e al principio sopra richiamati *sub B*), anch'essi soltanto implicitamente desumibili dalla Costituzione, può indiscutibilmente ricondursi, in primo luogo, la normativa statutaria in materia di qualità della legislazione intesa in senso *sostanziale*: ovverosia di una normativa che pur essa d'altronde, a livello statale, trova semmai riscontri, notoriamente, soltanto sul piano della normazione subcostituzionale⁵¹.

Riguardo a detta riconducibilità, in effetti, non sembrano potersi nutrire soverchi dubbi, una volta che si configuri l'efficienza pubblica come interesse - sotteso alle finalità di benessere collettivo immanenti al nostro sistema costituzionale – al «*buon funzionamento del*

⁴⁹ Cfr. N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000* (a cura di U. DE SIERVO) Torino, Giappichelli, 2001, 69-70.

⁵⁰ Circa questa ulteriore fondamentale funzione della motivazione delle leggi, si vedano P. CARETTI, *Motivazione*, cit., 5,; N. LUPO, *Alla ricerca*, cit., 70-71; G. U. RESCIGNO, *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, in *Parlamenti regionali*, 2004, n. 12, 29.

⁵¹ Si vedano da ultimo, al riguardo, C. ZUCCHELLI, *L'analisi dell'impatto della regolazione. Lo stato attuale della legislazione in materia: prospettive e avvertenze per l'uso*, in *La qualità della regolazione*, cit., 565; G. COCO, M. MARTELLI, F. SARPI, *L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa in Italia*, *ibidem*, 780 ss.

*complessivo assetto giuridico-ordinamentale»*⁵²; e laddove si individui contestualmente, sulla scorta della stessa giurisprudenza costituzionale, un veicolo primario per il perseguimento di tale interesse nel principio di ragionevolezza, riguardato segnatamente nella sua dimensione di canone di valutazione della legittimità delle scelte legislative in relazione alle situazioni di fatto di volta in volta disciplinate, ed agli effetti da esse concretamente attesi e/o prodotti⁵³.

Quanto mai funzionale ad un rigoroso rispetto di quel principio in effetti e, correlativamente, ad un pieno soddisfacimento di quell'interesse in sede di esercizio della potestà legislativa regionale, si rivela con ogni evidenza l'assegnazione alle commissioni consiliari sia del compito di verificare preventivamente, attraverso il c.d. controllo di fattibilità, l'effettiva idoneità delle proposte di legge alla realizzazione delle esigenze da soddisfare ed agli obiettivi perseguiti, sia del compito di promuovere la verifica degli effetti delle leggi sui loro destinatari. Assegnazione opportunamente integrata e corroborata, oltretutto, dalla previsione della necessità che il bilancio consiliare garantisca la disponibilità di adeguate risorse ai fini dello svolgimento di compiti siffatti.

Intuitivamente destinato a concorrere ad un più ragionevole e, conseguentemente, ad un più efficiente esercizio della funzione legislativa regionale, in secondo luogo, appare il potenziamento - sia pur, evidentemente, da non enfatizzare oltre il dovuto - delle forme di diretto coinvolgimento nell'attività delle commissioni consiliari permanenti di soggetti espressivi di istanze di natura tecnica. Potenziamento effettuato, appunto, vuoi attraverso la configurazione dell'utilizzazione di simili soggetti come modo di operare non più soltanto facoltativo, bensì normale delle commissioni; vuoi attraverso una - sia pur limitata - precisazione del novero dei soggetti in questione; vuoi, infine attraverso la prescrizione del carattere permanente del rapporto di questi ultimi con le commissioni.

In terzo luogo, non possono di certo trascurarsi i benefici potenzialmente derivanti al valore dell'efficienza pubblica, ed agli aspetti del principio di ragionevolezza ad esso collegati, dalla stessa previsione statutaria dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Appare innegabile, in effetti, che la necessità di assolvere correttamente un simile obbligo comporti inevitabilmente, di per sé, un più elevato grado di ponderazione e di coerenza nella predisposizione del contenuto delle norme legislative e regolamentari.

⁵² Così G. M. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, 162

⁵³ G. M. SALERNO, *L'efficienza*, cit., 163 ss.

La previsione di un obbligo del genere appare d'altro canto, almeno in potenza, del tutto funzionale ad una compiuta valorizzazione di entrambi di tipi di novità statutarie in materia di legislazione regionale or ora ricordati.

Per un verso, infatti, l'obbligo di motivare implica - o dovrebbe quanto meno implicare - fra l'altro, per il legislatore regionale, quello di fare esplicito riferimento alle risultanze delle analisi preventive sulla fattibilità delle leggi, e magari anche a quelle del controllo successivo sugli effetti delle leggi. Di qui, un'efficace garanzia ed un efficace strumento di verifica, sia circa l'effettiva serietà e attendibilità di tali analisi, sia circa l'effettiva rispondenza a quelle risultanze delle soluzioni normative adottate⁵⁴.

Per un altro verso, l'obbligo di motivazione impone - o dovrebbe imporre - di dar conto pure delle indicazioni fornite dalle istanze di natura tecnica e da quelle di natura sociale direttamente coinvolte nel procedimento legislativo, ed in particolare delle ragioni per le quali, da tali indicazioni, si è ritenuto di dovercisi discostare. Il che, ovviamente, significa anche un'ulteriore sollecitazione, per il legislatore regionale, ad un maggior approfondimento, sotto il profilo contenutistico, delle soluzioni normative da adottare.

Una qualche funzionalità in ordine al valore ed al principio in questione sembra infine potersi riconoscere, almeno per taluni aspetti, anche alla disciplina statutaria della qualità delle fonti normative intesa in senso *formale*.

Riesce in effetti piuttosto difficile negare il prezioso apporto ad un buon funzionamento degli assetti autoritativi del nostro ordinamento da una normazione legislativa e regolamentare regionale informata a criteri di chiarezza e di organicità e, conseguentemente, assistita dal pregio della coerenza dei testi normativi tanto al loro interno che rispetto al contesto normativo di riferimento, così come da quello di una lineare aderenza della loro formulazione ai fatti da essi di volta in volta disciplinati⁵⁵.

Non a caso, del resto, nella stessa giurisprudenza costituzionale si registra una spiccata tendenza a richiamare il principio della certezza del diritto non tanto in modo autonomo, bensì piuttosto in stretta connessione con quello di ragionevolezza⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. in tal senso G. U. RESCIGNO, *Tecnica giuridica*, cit., 28.

⁵⁵ Si veda in tal senso G. M. SALERNO, *L'efficienza*, cit., 184 ss.

⁵⁶ Cfr. in particolare, al riguardo, P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2359. Lo stretto collegamento fra qualità della legislazione in senso formale e principio di ragionevolezza si trova particolarmente sottolineato, altresì, in L. LORELLO, *Funzione legislativa*, cit., XXXVII ss. dell'introduzione.

10. Segue: *novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della diretta partecipazione del corpo elettorale regionale, a titolo deliberativo, all'esercizio della funzione normativa.*

Del principio sopra richiamato *sub C)*, ovverosia del principio democratico, nella nuova disciplina statutaria delle fonti regionali risultano valorizzati, ancorché in misura assai diversa, tre specifici aspetti, tutti ricavabili - almeno in via implicita - dalla vigente Carta costituzionale, almeno in via implicita: *a)* quello della diretta partecipazione popolare all'esercizio delle funzioni normative, ed in specie di quella legislativa; *b)* quello della trasparenza nell'esercizio dei poteri pubblici, ed in specie del potere politico; *c)* quello della c.d. legittimazione *oggettiva* delle decisioni pubbliche, ed in specie di quelle politiche.

L'aspetto or ora accennato *sub a)*, a sua volta, viene in considerazione sotto tre differenti profili, distinguibili sia in relazione alla diversa dimensione *soggettiva* (corpo elettorale, frazione di esso, istanze autonomistiche, singoli od espressioni organizzate della società civile), sia al diverso *titolo* (deliberativo, propositivo, consultivo) della partecipazione inerenti a ciascuno di essi.

a') Un primo profilo ha a che vedere con quella forma di diretta partecipazione del corpo elettorale, in chiave propriamente deliberativa, all'esercizio della funzione normativa, che risponde appunto all'istituto del referendum abrogativo delle leggi e dei regolamenti regionali.

Ebbene, nell'ottica di una consistente valorizzazione di tale istituto non può non risaltare nella nuova normativa statutaria, anche per la sua unicità nel panorama dei nuovi Statuti regionali finora emanati⁵⁷, la soluzione adottata nella disciplina del quorum di validità della consultazione referendaria.

Giova appunto osservare, al riguardo, che il quorum di validità previsto dal precedente Statuto in analogia con quanto previsto sul punto dalla disciplina costituzionale della materia, quello cioè della partecipazione alla votazione della maggioranza degli elettori della Regione, in occasione di tutti i referendum abrogativi di leggi *statali* indetti negli ultimi anni si è rilevato ormai, in concreto, essere quanto mai difficile, se non addirittura del tutto impossibile da raggiungere.

⁵⁷ Cfr. M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: Problemi e prospettive* (a cura di M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI), Bologna, il Mulino, 2006, 380.

Proprio con lo scoperto intento di far fronte ad una difficoltà o impossibilità del genere, dunque, nel nuovo Statuto si è invece previsto, come già in precedenza segnalato, il diverso quorum della partecipazione alla votazione della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni: ovverosia un quorum realisticamente e flessibilmente correlato ai *trend* effettivi in partecipazione al voto politico regionale; ed il cui effettivo raggiungimento si profila quindi, quanto meno, non così arduo come si sarebbe profilato, invece, con il permanere in vita del quorum precedentemente previsto⁵⁸.

Giova peraltro subito rilevare, in proposito, come la considerazione sia del concreto funzionamento dell'istituto referendario nell'esperienza statale e regionale più recente, sia di buona parte delle altre novità statutarie in materia, sconsiglino decisamente dal sopravvalutare oltremodo l'incidenza sulla forma di Regione della novità - pur degna di nota - testé ricordata.

Per un verso, infatti, l'effettivo andamento delle ultime consultazioni referendarie svoltesi tanto a livello statale quanto a livello regionale, ha dimostrato l'estrema difficoltà, attualmente, dello stesso raggiungimento di un quorum di votanti quale previsto dal nuovo Statuto regionale toscano⁵⁹.

Per un altro verso, le maggiori *chances* di un uso per così dire «produttivo» dello strumento referendario, discendenti dalla novità in questione, appaiono comunque rintuzzate e controbilanciate, in qualche modo, dalla contestuale introduzione, nella nuova normativa statutaria, di ostacoli e limitazioni alla stessa possibilità di far ricorso a tale strumento, che risultano più gravosi non solo rispetto a quelli previsti nella normativa statutaria precedente, ma, talora, anche rispetto a quelli riscontrabili in relazione al referendum abrogativo statale.

Si pensi appunto, in particolare, alle novità relative alla titolarità del potere di iniziativa referendaria.

Qui, infatti, non soltanto si eleva - sia pur in linea con l'aumento della popolazione regionale verificatosi nel frattempo - il numero di elettori necessario per la valida presentazione di una richiesta referendaria; ma - con una previsione disomogenea rispetto a quanto previsto al riguardo nella disciplina costituzionale del referendum abrogativo statale - tale titolarità viene sottratta agli enti locali, e mantenuta esclusivamente in capo ad una frazione del corpo elettorale.

⁵⁸ Sembra particolarmente propenso a valorizzare la novità in questione M. LUCIANI, *Gli istituti*, cit., 4.

⁵⁹ Con particolare riferimento all'esperienza regionale, si veda A. PERTICI, *Il Referendum nello Statuto Toscano*, in *Riv. amm. Reg. Toscana*, 2004, 296, in nota.

E si pensi altresì alle novità relative all'oggetto del referendum, volte ad escludere l'ammissibilità di referendum *manipolativi*: ovverosia di un tipo di referendum che, a livello statale, ha invece notoriamente consentito un'effettiva utilizzazione dell'istituto ben al di là dei confini segnati da un'interpretazione restrittiva della normativa costituzionale sul punto⁶⁰.

Né può ignorarsi, d'altro canto, che anche la nuova disciplina statutaria dei limiti temporali alla riproponibilità del referendum, in caso di esito negativo del medesimo, appare, almeno per certi versi, notevolmente più limitativa dell'esercizio potere di iniziativa referendaria rispetto a quanto previsto, al riguardo, nella stessa disciplina legislativa del referendum abrogativo statale, così come concretamente interpretata ed applicata.

E' vero infatti che, rispetto alla legislazione statale, si prevede un limite minimo di distanza temporale dalla precedente consultazione – tre anni – inferiore a quello – cinque anni – in essa previsto⁶¹.

E tuttavia al tempo stesso, in contrasto con la prassi applicativa di detta legislazione, i limiti di tempo alla riproponibilità del referendum in ordine a norme sopravvissute a precedente consultazione referendaria vengono qui esplicitamente riferiti anche all'ipotesi della sopravvivenza di queste ultime dovuta non al prevalere dei voti contrari alla loro abrogazione, bensì al puro e semplice mancato conseguimento del quorum di validità della consultazione⁶².

11. Segue: *novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della partecipazione al procedimento legislativo dell'intero corpo elettorale o di una frazione di esso, ovvero di istanze di natura autonomistica.*

a'') Senz'altro valorizzato in termini più univoci di quanto non sia stato possibile riscontrare testé in ordine all'istituto del referendum abrogativo risulta poi, nella nuova normativa statutaria, un ulteriore profilo partecipativo, quale quello inerente alla partecipazione al procedimento legislativo o, a titolo propositivo, di una frazione del corpo

⁶⁰ Sulla prassi del ricorso, a livello statale, a referendum di tipo manipolativo si esprime favorevolmente, fra gli altri, ritenendoli una coerente applicazione del principio della c.d. plusvalenza del referendum, C. CHIOLA, *La plusvalenza del referendum e le applicazioni concrete di questo principio*, in AA.VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, Giappichelli, 2000, 146 ss.

⁶¹ Art. 38, L. n. 352/1970. Si veda sul punto ancora C. CHIOLA, *La plusvalenza*, cit., 144 ss.

⁶² A favore di una soluzione quale quella adottata sul punto dal nuovo Statuto toscano, peraltro, in contrasto con l'orientamento prevalente in dottrina, si esprime M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario Branca. Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento*, 210.

elettorale ovvero di istanze di natura autonomistica, o, a titolo consultivo, dell'intero corpo elettorale.

Ci si riferisce appunto, in primo luogo, alle novità introdotte in materia di iniziativa legislativa popolare, ed in specie al discreto rafforzamento del peso di tale iniziativa in seno al procedimento legislativo discendente dalla previsione - sconosciuta per le corrispondenti forme di iniziativa legislativa contemplate a livello statale - della necessaria votazione nel merito delle relative proposte di legge da parte del consiglio regionale entro un determinato periodo di tempo dalla loro presentazione.

In secondo luogo, ci si intende riferire alla previsione del possibile diretto coinvolgimento del corpo elettorale nell'ambito del procedimento legislativo attraverso un istituto, quello del referendum consultivo, pur esso non previsto a livello statale.

Va da sé peraltro, naturalmente, che l'effettiva portata delle novità testé richiamate verrebbe sensibilmente a ridimensionarsi, qualora volessimo tener conto - comparativamente - anche delle altre e ben più radicali novità introdotte in materia di istituti di democrazia diretta nella prima fase di elaborazione del nuovo Statuto, e tuttavia successivamente venute meno nella sua versione definitiva, verosimilmente in ragione della loro assai dubbia compatibilità con la riserva costituzionale della potestà legislativa al consiglio regionale.

Si vuol alludere, appunto, sia alla figura del referendum *deliberativo* che a quella del referendum *approvativi*, entrambe previste nella bozza di statuto predisposta per le consultazioni dalla Commissione speciale statuto.

Nel primo caso in effetti, propriamente attinente all'iniziativa legislativa popolare, si prevedeva non solo che il consiglio regionale dovesse votare nel merito le relative proposte entro sei mesi dalla loro presentazione, ma altresì che, in assenza del voto consiliare entro detto termine, la deliberazione su tali proposte venisse effettuata tramite referendum popolare⁶³.

Nel secondo caso, si prevedeva che il consiglio regionale, con il voto favorevole dei due terzi dei suoi componenti, potesse sottoporre una proposta di legge ad una vera e propria approvazione, e non ad una semplice consultazione in sede referendaria⁶⁴.

⁶³ Seri dubbi circa l'armonia con la Costituzione di una siffatta specie di referendum esprime, fra gli altri, A. PERTICI, *Il Referendum*, cit., 274-275.

⁶⁴ Riguardo all'ammissibilità di questo tipo di referendum, in effetti, erano state manifestate da più parti notevoli perplessità nel corso del 2° *incontro con Università di Firenze (rectius, delle Università toscane)*, promosso dalla Commissione speciale Statuto, e svoltosi in data 31 ottobre 2003 (si vedano in particolare, sul punto, gli interventi di T. GROPPPI, M. C. GRISOLIA, S. GRASSI, E. ROSSI). Non ritiene invece che, nei

Né d'altronde potrebbe sostenersi la piena equivalenza, dal punto di vista sostanziale, fra il tipo di referendum testé accennato e quello consultivo poc' anzi ricordato, in base alla considerazione che il consiglio regionale, una volta sottoposta una proposta di legge a consultazione popolare, difficilmente potrebbe poi, di fatto, disattendere l'esito di quest'ultima⁶⁵.

Ad una simile considerazione, infatti, potrebbe pur sempre validamente replicarsi che la decisività dell'intervento del corpo elettorale nel procedimento legislativo risulta comunque, nel caso del referendum consultivo, soltanto estremamente probabile, ed assolutamente certa e garantita, invece, in quello del referendum confermativo.

12. Segue: *novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto del trasparente esercizio dei pubblici poteri.*

b) Una significativa valorizzazione dell'aspetto del principio democratico relativo al trasparente esercizio dei pubblici poteri, ed in specie del potere politico, nonché alla connessa diretta controllabilità di tale esercizio da parte dell'opinione pubblica, si ritrova senza dubbio nella previsione statutaria, più volte sopra ricordata, dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Appare del tutto ovvio, infatti, che quanto più correttamente verrà assolto un obbligo del genere in sede di esercizio della potestà legislativa e di quella regolamentare, tanto più penetrante ed efficace riuscirà il controllo dell'opinione pubblica regionale su tale esercizio⁶⁶.

13. Segue: *novità riferibili al principio democratico, sotto l'aspetto della legittimazione oggettiva delle decisioni pubbliche.*

c) L'aspetto del principio democratico inerente alla legittimazione oggettiva delle

confronti del referendum approvativo, sussistano preclusioni insuperabili dal punto di vista costituzionale, A. PERTICI, *Il Referendum*, cit., pag. cit.

⁶⁵ G. L. CONTI, *Art. 76. Referendum consultivo*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, 400, secondo il quale tale referendum, addirittura, sarebbe «*molto probabilmente da inquadrare nell'ambito dei referendum approvativi*».

⁶⁶ Su siffatta funzione della motivazione insistono particolarmente A. ROMANO-TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987, 70 ss; P. CARETTI, *Motivazione*, cit., 1; L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, Utet, 1995, 44 ss.; IDEM, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torini, Giappichelli, 1995, 11.

decisioni pubbliche⁶⁷, ed in specie di quelle politiche, intanto, risulta particolarmente sviluppato, con esclusivo riguardo alle «decisioni legislative» del consiglio regionale, nelle novità statutarie in materia di qualità della legislazione in senso *sostanziale*.

Siamo per l'appunto dinanzi, in questo caso, ad una forma di legittimazione oggettiva del *decisum* essenzialmente fondata su tipo di *procedimento decisorio* adottato, in quanto ritenuto dai consociati intrinsecamente idoneo a garantire l'adozione delle soluzioni migliori riguardo agli oggetti ed alle fattispecie disciplinati⁶⁸. Legittimazione oggettiva destinata naturalmente, peraltro, ad integrare quella soggettiva comunque inerente alle decisioni di un organo, come il consiglio, caratterizzato da una diretta investitura popolare.

L'aspetto del principio democratico qui considerato appare d'altra parte vieppiù valorizzato, tanto con riferimento alle «decisioni legislative» del consiglio quanto con riferimento a quelle «regolamentari» della giunta, dalla previsione statutaria dell'obbligo di motivazione delle une e delle altre. Laddove dunque la legittimazione oggettiva del *decisum* - integrativa ancora una volta, s'intende, di quella soggettiva riferibile non solo al consiglio ma, sia pur diversamente, anche alla giunta - viene a scaturire, piuttosto, da un'esternazione della stessa autorità decidente atta a persuadere la collettività circa l'effettiva adeguatezza e l'intrinseca bontà delle soluzioni normative adottate⁶⁹.

E d'altronde, un'analogia funzione persuasiva nei riguardi dell'opinione pubblica, idonea ad accrescere, almeno in una certa misura, il grado di accettazione da parte di quest'ultima delle soluzioni adottate in sede di esercizio della potestà legislativa e regolamentare regionali, sembra verosimilmente ascrivibile anche alla stessa applicazione, in tali sedi, di principi come quelli della certezza del diritto e della chiarezza normativa⁷⁰.

14. *Novità statutarie in materia di fonti regionali dirette a sviluppare tratti della forma di Regione già fissati in via generale dallo Statuto: la partecipazione di istanze di natura sociale, a titolo consultivo, all'esercizio della funzione normativa.*

⁶⁷ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale* (a cura di A. RUGGERI), Torino, Giappichelli, 1994, 33 ss.

⁶⁸ Cfr. A. ROMANO-TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica"*, cit., 36-37.

⁶⁹ Cfr. A. ROMANO-TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica"*, cit., pagg. ult. citt.; N. LUPO, *Alla ricerca*, cit., 71-72; IDEM, *Dalla legge al regolamento*, cit., 389 ss, il quale parla, in proposito, di «*forme di legittimazione "orientate all'output"*» (ibidem, 388).

⁷⁰ Cfr. in tal senso L. LORELLO, *Funzione legislativa*, cit., 84.

A proposito delle novità sopra accennate *sub* 2), occorre intanto preliminarmente sottolineare come - in analogia con quanto poc'anzi osservato in relazione alle novità accennate *sub* 1) - i tratti della forma di Regione già fissati in via generale, che esse sono dirette a sviluppare, appaiano a loro volta riconducibili, in ogni caso, a principi o valori espressamente o implicitamente contemplati nella Costituzione, quando non, addirittura, ad istituti già ampiamente prefigurati da quest'ultima.

Fra le novità in questione, appunto, possono in primo luogo annoverarsi quelle inerenti alle forme di diretta partecipazione all'attività delle commissioni consiliari permanenti, e quindi al procedimento legislativo regionale, dei soggetti interessati, ovverosia, altrimenti detto, dei soggetti espressivi di istanze di natura sociale.

Nella nuova normativa statutaria, in effetti, si assiste ad una sensibile valorizzazione delle forme in questione, rispetto a quanto previsto al riguardo nella precedente. Valorizzazione operata non solo, ancora una volta, attraverso il conferimento di un carattere di normalità, anziché di mera facoltatività, alla consultazione da parte delle commissioni dei soggetti sociali organizzati, e di un carattere di stabilità ai rapporti fra le une e gli altri; ma anche, e soprattutto, attraverso l'estensione della partecipazione a tutti i residenti, cittadini e non, nella Regione, considerati pure *uti singuli*.

Ora, è vero che un esame appena più attento di simili novità statutarie induce, anche qui, a rifuggire da qualunque tipo di sopravvalutazione del loro effettivo impatto sul terreno della forma di Regione.

Neppure tale nuova normativa statutaria, infatti, sia pur in misura minore rispetto alla precedente, risulta esente da un certo qual eccesso di vaghezza e di genericità.

In essa in particolare, a differenza di quanto previsto al riguardo in altri Statuti recenti, fa comunque difetto qualsiasi riferimento alle modalità con le quali dovrebbe aver luogo la partecipazione dei soggetti in questione all'istruttoria sulle proposte di legge, così come al tipo di condizionamenti discendenti da tale partecipazione a carico del legislatore regionale⁷¹.

⁷¹ Si veda al riguardo, in particolare, dall'art 17 del nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna a proposito dei «*procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale*», laddove si prevede, appunto: che l'adozione del provvedimento finale possa essere preceduta da istruttoria pubblica; che l'istruttoria si svolga 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; che il provvedimento finale debba essere motivato con riferimento alle risultanze istruttorie; che l'Assemblea legislativa indichi l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento;

E tuttavia, sia pur con i limiti or ora accennati, non vi è dubbio che le novità in questione vengano coerentemente a trasporre e a sviluppare, sul terreno specifico della disciplina del procedimento legislativo, quel principio della democrazia partecipativa che, all'art. 3, c. 4, del nuovo Statuto, in termini particolarmente estesi, per l'appunto, sotto il profilo della dimensione soggettiva della partecipazione, viene inserito fra i «*principi generali*»: «*La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali*». Laddove siffatta particolare estensione della dimensione soggettiva, del resto, si collega intimamente a sua volta, in special modo, alla contestuale enunciazione nello Statuto, fra le «*finalità principali*» o «*prioritarie*» che la Regione è chiamata a perseguire, quella dell'«*accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale*». Oltre che, s'intende, alla stessa ispirazione marcatamente europeistica dello Statuto, emergente fin dal dettato dell'art. 1, ed alle relative implicazioni anche in termini di promozione dei diritti politici dei cittadini di altri Paesi aderenti all'Unione europea residenti in Toscana.

Né sembra seriamente contestabile, d'altro canto, che una simile ampia e solenne formulazione del principio in questione, così come i suoi molteplici momenti specificativi disseminati lungo tutta la normativa statutaria, fra cui appunto quello qui considerato⁷², rappresentino un'affermazione particolarmente accentuata ed uno svolgimento attuativo particolarmente articolato di principi e valori almeno implicitamente desumibili dalla stessa carta costituzionale.

Accanto al principio della partecipazione democratica e della democrazia partecipativa

che la legge regionale disciplini le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento. Riguardo alla previsione dell'obbligo di motivazione con riferimento alle risultanze istruttorie, peraltro, può osservarsi come, anche rispetto alla diretta partecipazione delle istanze sociali al procedimento legislativo previsto dal nuovo Statuto toscano, la sussistenza di un obbligo del genere possa essere comunque implicitamente ricavata dalla generale previsione statutaria dell'obbligo di motivazione delle leggi.

⁷² Tale principio si trova altresì ribadito e sviluppato, nello Statuto, in particolare: all'art. 6, c. 6, laddove si prevede che il consiglio regionale «*favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività*»; all'art. 60, laddove si prevede che la Regione «*valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione all'attività propria e degli locali*», e all'art. 61, laddove si prevede l'istituzione di una conferenza permanente delle autonomie sociali, destinata ad «*esprimere proposte e pareri al consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione economica sociale e territoriale*»; all'art. 72, laddove si prevede che la legge «*promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme (...)*».

in sé e per sé considerato⁷³, infatti, vengono ancora una volta in gioco, qui, sia il valore dell'efficienza e gli aspetti del principio di ragionevolezza più strettamente correlati a quest'ultimo, sia l'aspetto del principio democratico specificamente attinente alla legittimazione obbiettiva delle decisioni pubbliche.

Da un lato, infatti, appare del tutto evidente come dalla partecipazione dei soggetti interessati all'opera delle commissioni consiliari di predisposizione delle norme legislative possano ben scaturire, per le commissioni medesime, ulteriori indicazioni - accanto a quelle scaturenti dal controllo preventivo sulla fattibilità delle leggi e da quello successivo sugli effetti delle medesime - idonee a favorire la messa a punto di soluzioni normative in piena sintonia con gli interessi e con i fatti da regolare⁷⁴.

Dall'altro lato, non può certamente contestarsi che una simile partecipazione sia correlativamente destinata a tradursi in un'ulteriore forma di legittimazione oggettiva delle «decisioni legislative» del consiglio regionale fondata appunto, anche qui, sul tipo di *procedimento decisorio* adottato.

Al principio statutario in questione, d'altronde, sembrerebbe potersi fondamentalmente riallacciare, stante l'evidente comune matrice di ordine valoriale, anche la previsione della consultazione delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello Statuto.

Ciò nondimeno, a ben considerare, una simile forma di partecipazione non si lascia inquadrare a pieno in quella solennemente evocata in via generale all'art. 3 dello Statuto.

Riesce infatti quanto meno problematico configurare alla stregua di vere e proprie «scelte politiche» le modificazioni del contenuto di un atto normativo come lo Statuto, la cui determinazione dovrebbe invece tendenzialmente rifuggire da qualsiasi logica di ordine strettamente maggioritario.

⁷³ Principio il cui fondamento costituzionale viene tradizionalmente individuato, com'è ben noto, specialmente nel dettato dell'art. 3, c. 2, Cost.: cfr. in tal senso, fra gli altri, G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1970, 130; S. PANUNZIO, *Sulla partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, in *Dir. e società*, 1974, 77; M. P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini editore, 1977, 122 ss.; E. DE MARCO, *La "negoiazione legislativa"*, Padova, Cedam, 1984, 76 ss.

⁷⁴ Non a caso, del resto, il fondamento costituzionale dell'intervento degli interessati nel procedimento di formazione degli atti governativi di indirizzo era stato a suo tempo ravvisato, piuttosto, anche e soprattutto nel principio di congruità ex art. 3, c. 1, Cost.: cfr. G. AMATO, *Nuove tendenze*, cit., 100-101. La stessa Corte costituzionale, d'altronde, nella sentenza n. 379/2004, a proposito della «istruttoria pubblica» prevista all'art. 17 del nuovo Statuto dell'Emilia Romagna, e sopra illustrata nella precedente nota 71, ha parlato testualmente, per l'appunto, di «preminenza dell'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative».

Così come, del resto, appare alquanto improprio ricondurre siffatta specifica previsione statutaria a preoccupazioni ed istanze di ordine eminentemente efficientistico, miranti ad assicurare la massima aderenza ai fatti delle scelte normative da compiere, laddove si tratta qui di misurarsi, piuttosto, essenzialmente con l'elaborazione di norme di principio. Ovvero a preoccupazioni ed istanze di ordine eminentemente democratico, sotto il profilo della legittimazione oggettiva delle decisioni normative adottate, posto che la legittimazione soggettiva di queste ultime risulta largamente assicurata dalla particolare procedura aggravata prevista dalla Costituzione per l'approvazione e la revisione degli statuti regionali.

15. Segue: *la partecipazione del consiglio delle autonomie locali all'esercizio della funzione normativa.*

Un ulteriore tipo di novità statutaria in materia di fonti regionali riconducibile a quelle sopra accennate *sub 2)*, poi, può riscontrarsi nelle varie ipotesi di partecipazione del C.A.L. all'esercizio delle funzioni normative regionali.

Appare assolutamente evidente, infatti, come tali ipotesi discendano tutte direttamente ed immediatamente dalla previsione statutaria di carattere generale secondo cui il C.A.L. è «*l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali in Toscana, con funzioni consultive e di proposta*».

Siffatta previsione, d'altra parte, si ricollega a sua volta, in modo diretto ed immediato, a quanto previsto all'art. 123, u.c., Cost., laddove si demanda espressamente agli statuti regionali la disciplina del consiglio delle autonomie locali, «*quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*»: ovverosia la disciplina di un organo già previsto nella legislazione di alcune Regioni, compresa la Toscana, la cui fisionomia strutturale e funzionale avrebbe dovuto rispondere ad un modello dei rapporti fra Regione ed enti locali essenzialmente improntato, per un verso, alla logica del municipalismo cooperativo, per un altro verso ad una considerazione degli enti locali non *uti singuli*, bensì - appunto - come «sistema»⁷⁵.

Perfettamente in chiave con una previsione del genere appaiono dunque, nella normativa statutaria, sia l'attribuzione in via generale al C.A.L. di funzioni consultive, sia, in

⁷⁵ Cfr. T. GROPPPI, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit., 57 ss.; IDEM, *Introduzione al Titolo VI. Il sistema delle autonomie*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit., 297 ss.

particolare, la previsione della necessaria partecipazione del C.A.L., a titolo consultivo, al procedimento di approvazione delle leggi e dei regolamenti regionali concernenti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali: laddove più si tratti cioè, evidentemente, di salvaguardare gli spazi di autonomia spettanti a questi ultimi.

Ed altrettanto può dirsi, tutto sommato, della stessa previsione statutaria della consultazione del C.A.L. sulle proposte di modifica dello Statuto, per quanto del tutto innovativa rispetto alla pur articolata disciplina costituzionale del procedimento di approvazione degli statuti regionali.

Alla medesima logica del municipalismo cooperativo, d'altronde, paiono indubbiamente rispondere l'assegnazione al C.A.L. come di funzioni «di proposta», così come la connessa attribuzione a tale organo del potere di iniziativa legislativa regionale.

Ed una considerazione sostanzialmente analoga può farsi, evidentemente, pure in ordine alla previsione statutaria del potere del C.A.L. di attivare l'esercizio del potere di collegio garanzia statutaria di verifica della rispondenza allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

16. Segue: *i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitari.*

Fra le novità statutarie sopra accennate *sub 2)*, infine, può ricomprendersi la previsione della categoria dei regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitari.

Non c'è dubbio, infatti, che una simile previsione, implicante addirittura la possibilità di una integrale sostituzione della legalità regionale con quella comunitaria, non costituisca altro che un puntuale riflesso di quella stessa ispirazione europeistica della normativa statutaria poco sopra richiamata. Ispirazione che, del resto, proprio sul terreno specifico delle fonti regionali, trova un robusto aggancio anche a livello costituzionale, laddove si subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e si prescrive altresì che le Regioni provvedano all'attuazione degli atti dell'Unione europea.

17. *Novità statutarie in materia di fonti regionali rilevanti sul terreno della forma di governo regionale: la nuova disciplina dei regolamenti.*

Parimenti difficile da contestarsi, d'altro canto, appare il rilievo sul terreno della forma di governo regionale – ancorché, pure qui, variamente accentuato – sia delle altre novità statutarie in materia di fonti regionali illustrate nella prima parte del presente lavoro, sia anche di talune di quelle poc' anzi ricordate a proposito della forma di Regione.

Buona parte delle novità in questione in effetti, secondo quanto del resto segnalato da più di un Autore, appare essenzialmente destinata a riequilibrare in qualche modo a favore del consiglio regionale un assetto dei rapporti fra gli organi di vertice della Regione, che l'opzione statutaria per l'elezione diretta del presidente della giunta tenderebbe fatalmente, di per sé, a sbilanciare in senso favorevole agli organi di governo⁷⁶.

In questo senso sembra appunto complessivamente orientata, innanzitutto, ancorché in misura sensibilmente inferiore rispetto a quanto talora ritenuto in dottrina, ed a quanto verosimilmente auspicato dallo stesso legislatore statutario, la nuova disciplina statutaria della potestà regolamentare regionale.

Ora, non vi è alcun dubbio che, con tale disciplina, ci si sia tenuti ben distanti da soluzioni - pur in astratto legittimamente percorribili – che, in chiave con il ruolo di particolare spicco comunque proprio di un presidente della giunta eletto a suffragio popolare, mirassero conseguentemente al massimo potenziamento possibile di una potestà regolamentare esclusivamente riservata agli organi di governo della Regione.

Ben diversamente infatti, come già in precedenza si è potuto rilevare, sotto il profilo formale-procedurale, si è riservata al consiglio l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato, e si è altresì previsto, in ogni caso, il necessario intervento consultivo delle commissioni consiliari permanenti nel procedimento di emanazione dei regolamenti di competenza della giunta.

Sotto il profilo contenutistico-sostanziale, d'altra parte, si è implicitamente, ma inequivocabilmente, precluso alla giunta l'esercizio di una potestà regolamentare indipendente, si è omessa qualsiasi esplicita previsione della figura del regolamento di delegificazione, e niente affatto sicura si appalesa altresì la previsione di una riserva di regolamento «esterno» in materia di ordinamento degli uffici regionali.

E tuttavia, sia una considerazione anche degli altri aspetti della nuova disciplina statutaria della potestà regolamentare regionale, sia una più attenta e meditata disamina di taluno degli aspetti di tale disciplina testé rammentati, portano a ridimensionare sensibilmente

⁷⁶ Si vedano in tal senso, appunto, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., 715, 723 ss.; P. CARETTI, *Introduzione*, cit., pag. cit.

l'idea, da questi ultimi immediatamente suggerita, che la disciplina in questione sia tutta quanta orientata a controbilanciare il rafforzamento del ruolo degli organi di governo della Regione discendente dalla scelta a favore dell'elezione diretta del presidente della giunta.

Da un lato, infatti, non può certamente ignorarsi che una serie di novità non del tutto trascurabili introdotte dallo Statuto in materia di regolamenti regionali risultano piuttosto del tutto in chiave con una scelta del genere.

Si pensi, appunto, alla stessa riserva alla giunta della competenza ad adottare tutti i regolamenti non delegati dallo Stato.

E si pensi altresì alla previsione di una riserva di regolamento giuntale «interno» di organizzazione in materia di funzionamento della giunta medesima, così come alla possibilità di conferire con legge una potestà regolamentare interna di organizzazione anche al presidente della giunta.

Dall'altro lato, non può farsi a meno di rilevare come, a ben considerare, fra gli altri aspetti della disciplina statutaria della potestà regolamentare precedentemente ricordati, l'unico in grado di contribuire davvero nel senso di un significativo irrobustimento del ruolo del consiglio sembra costituito dalla previsione dell'intervento consultivo delle commissioni consiliari permanenti⁷⁷.

Siffatta necessaria partecipazione, appunto, dovrebbe consentire non soltanto un controllo costante e capillare da parte del consiglio sull'esercizio della potestà regolamentare della giunta, ma anche una proficua collaborazione del primo a tale esercizio: specie se essa riuscirà ogni volta, in concreto, ad atteggiarsi come una sorta di coerente prosecuzione e di efficace messa a frutto dell'attività di controllo preventivo e di fattibilità sulle proposte di legge svolta dalle stesse commissioni consiliari ai sensi nel nuovo Statuto.

Diversamente, un incisivo esercizio da parte del consiglio della potestà regolamentare delegata dallo Stato, dipende appunto per intero, intrinsecamente, dalla reale futura disponibilità del legislatore statale - ad oggi del tutto incerta, ed anzi per niente affatto probabile - a fare massicciamente ricorso, in concreto, a siffatta potestà di delegazione, nonché ad esercitarla lasciando ai regolamenti consiliari margini di manovra sufficientemente ampi.

La ricorrente e persuasiva considerazione, poi, circa la scarsa diffusione che, di fatto, i regolamenti indipendenti sarebbero comunque destinati a registrare nel nostro ordinamento a

⁷⁷ L'incidenza di siffatta previsione statutaria sull'assetto della forma di governo regionale, in effetti, viene particolarmente sottolineata da P. CARETTI, *Introduzione*, cit, pag. cit.

livello regionale, così come l'hanno registrata a livello statale⁷⁸, suggerisce corrispondentemente di assegnare all'esclusione statutaria di tale categoria di regolamenti un'incidenza parimenti scarsa in ordine alla effettiva modulazione dei rapporti fra gli organi di vertice della Regione.

La stessa mancata esplicita previsione dei regolamenti di delegificazione infine, a ben guardare, rischia addirittura di produrre, di fatto, un risultato esattamente opposto a quello della decisa salvaguardia del ruolo consiliare.

E' noto infatti come, in generale, una corretta e ben calibrata utilizzazione dell'istituto della delegificazione sia destinata a determinare non solo un notevole ampliamento della potestà regolamentare dell'esecutivo, ma anche al tempo stesso, con apparente paradosso, un sensibile accrescimento del peso istituzionale dell'assemblea legislativa.

Demandando al regolamento la disciplina degli aspetti di mero dettaglio e di natura eminentemente tecnica di materie precedentemente disciplinate soltanto dalla legge, e riservando comunque a quest'ultima la determinazione dei principi fondamentali delle materie medesime, si concorre indiscutibilmente, in realtà, anche ad elevare il grado di efficienza e, insieme, il «tono» politico dell'attività di produzione normativa propria dell'assemblea legislativa.

In tal modo, infatti, si favorisce sia un salutare decongestionamento dell'attività predetta, sia una sua altrettanto salutare concentrazione sugli aspetti della disciplina delle materie delegificate più propriamente qualificanti dal punto di vista politico.

Ora, è vero che, come si è visto, l'ammissibilità della categoria di regolamenti in questione si presta qui ad essere pur sempre recuperata, in via interpretativa, argomentando dalla sua riconducibilità alla categoria dei regolamenti di attuazione delle leggi regionali di cui all'art. 42, comma 2 dello Statuto: donde la possibilità, per le singole leggi regionali, di disporre validamente la delegificazione delle materie da esse di volta in volta disciplinate.

E tuttavia, non può neppure disconoscersi che una disciplina statutaria, in via generale, dell'istituto della delegificazione, ispirata a quella di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, ed anzi ulteriormente perfezionata rispetto a quest'ultima, avrebbe potuto rappresentare un efficace antidoto in ordine all'eventuale riprodursi, a livello regionale, di una serie di ben noti fenomeni distorsivi verificatisi a livello statale, atti a compromettere un

⁷⁸ Al riguardo, in particolare, B. CARAVITA DI TORITTO, *Corte costituzionale*, cit., 330, sostiene che «si tratta, in realtà, di una categoria di regolamenti di difficile evenienza, potendo ciò verificarsi solo in materie di competenza regionale, giammai normate da leggi statali o regionali»

concreto funzionamento di tale istituto conforme al modello «ideale» poc' anzi ricordato.

Si vuol alludere, in particolare, al fenomeno dell'eccessivo spazio di manovra lasciato sovente dalla legge delegificante al regolamento autorizzato, specie per via della mancata definizione da parte della prima di principi e criteri sufficientemente univoci e determinati; così come al fenomeno, di segno opposto, della rilegificazione surrettizia della materia delegificata.

Simili fenomeni in effetti, secondo quanto del resto auspicato da più di uno studioso, avrebbero potuto essere efficacemente prevenuti attraverso una normativa statutaria che, contando sulla particolare posizione di supremazia propria dello Statuto nell'ambito delle fonti regionali, da un lato imponesse al legislatore regionale di provvedere in particolare, in sede di delegificazione, ad una rigorosa formulazione delle norme di principio; dall'altro lato, vietasse al legislatore medesimo qualsiasi forma di successiva rilegificazione non esplicita⁷⁹.

19. *Segue: la qualità della legislazione in senso sostanziale, e la partecipazione al procedimento legislativo di istanze di natura tecnica, sociale e autonomistica.*

Nella direzione di un qualche riequilibrio dell'assetto dei rapporti fra consiglio ed organi di governo regionali in un senso favorevole al primo, inoltre, paiono operare sia la normativa statutaria in materia di qualità della legislazione intesa in senso *sostanziale*, sia le novità introdotte dallo Statuto in tema di diretta partecipazione al procedimento legislativo di istanze natura tecnica, sociale e autonomistica.

Appare del tutto evidente, infatti, come una coerente ed appropriata attuazione delle previsioni statutarie relative al controllo preventivo delle commissioni consiliari sulla fattibilità delle leggi, ed alla valutazione degli effetti di queste ultime, possa notevolmente contribuire all'accrescimento del rilievo politico-istituzionale del consiglio, consentendogli per un verso di sviluppare a pieno la funzione di rappresentanza ad esso congeniale, per un altro verso, correlativamente, di dar vita ad una normazione legislativa il più possibile confacente alle realtà sociali, economiche ed istituzionali di volta in volta disciplinate⁸⁰.

⁷⁹ Secondo A. RUGGERI, *La riforma costituzionale*, cit., 91, sul punto i nuovi Statuti avrebbero addirittura potuto «*impartire una lezione di tecnica normativa al legislatore statale*».

⁸⁰ Si vedano, in tal senso, le osservazioni a suo tempo formulate da R. BIN, *Reinventare*, cit., 463 ss., riprese da R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in *Il ruolo delle assemblee*, cit., 19. Che

E parimenti evidente risulta, d'altro canto, l'analogo considerevole contributo che, allo sviluppo della capacità rappresentativa e dell'efficienza operativa del consiglio regionale in sede di esercizio della funzione legislativa, può essere arrecato dalla previsione del potenziamento - per quanto limitato - della partecipazione di organismi tecnici e dei soggetti interessati all'attività delle commissioni consiliari, così come la previsione del necessario intervento consultivo del C.A.L. nel procedimento di approvazione delle leggi aventi ad oggetto le competenze degli enti locali.

E del resto, che le novità statutarie qui considerate possano decisamente concorrere al rafforzamento della ruolo del consiglio nell'ambito della forma di governo regionale, appare ulteriormente e significativamente confermato proprio dalla considerazione di quel duplice ordine di fattori, che più di ogni altro hanno notoriamente penalizzato, in passato, il ruolo in questione, rispetto a quello degli organi di governo della Regione.

E' ben noto, infatti, come tale penalizzazione sia in larga parte dipesa da un netto divario fin qui registratosi, sotto il profilo informativo, fra legislativo ed esecutivo regionali, per via della ben più ampia, immediata e costante disponibilità da parte di quest'ultimo di efficaci apparati e strumenti di supporto tecnico-conoscitivo⁸¹.

Ed è altrettanto noto come, ad accentuare vieppiù la debolezza del ruolo consiliare, abbia non poco contribuito una sorta di naturale tendenza sia delle espressioni organizzate della società civile, ed in specie di quelle collegate con i c.d. interessi «forti», sia degli esecutivi degli enti locali, ad interloquire direttamente soprattutto con l'esecutivo regionale, ed in particolare con il suo vertice monocratico⁸².

20. Segue: *la nuova disciplina del referendum abrogativo.*

«la buona qualità della legislazione» consenta di «valorizzare il ruolo del legislatore» è stato di recente ribadito, proprio con riferimento alla normativa statutaria in questione, da M. PICCHI, *Art. 45*, cit., 222.

⁸¹ Il divario di potere politico connesso e conseguente ad un profondo divario di ordine tecnico-informativo, del resto, costituisce un fenomeno generalmente ricorrente nei rapporti fra esecutivi ed assemblee elettive, e rappresenta pacificamente una delle principali cause dell'attuale crisi di queste ultime: C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive* (a cura di A. BRASCA e M. MORISI), Bologna, Il Mulino, 161. Con particolare riferimento all'esperienza delle amministrazioni comunali in Italia, ci permettiamo di rinviare sul punto a G. PUCCINI, *Gli amministratori comunali nell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali nell'Italia repubblicana*, in *Gli amministratori di Signa* (a cura di L. LARI), Signa, Edizioni Masso delle Fate, 2004, 21.

⁸² Al riguardo, oltre alle puntuali considerazioni svolte nell'ambito della stessa Commissione Speciale Statuto, nelle «*Schede istruttorie di approfondimento*» pubblicate in data 15 maggio 2002, alle pagg. 61 ss., si veda ancora G. PUCCINI, *Gli amministratori comunali*, cit., pag. cit.

Altre novità statutarie in materia di fonti normative regionali invece, pur idonee anch'esse ad incidere, in qualche modo, sulla forma di governo regionale, sembrano tuttavia destinate a farlo non in termini così univoci o, quanto meno, così prevalentemente orientati, come ciascuna di quelle sopra considerate.

Intendiamo con ciò riferirci, appunto, alla nuova disciplina del referendum abrogativo delle leggi e dei regolamenti regionali.

Se anche in tale disciplina infatti, come sopra problematicamente prospettato, potessero cogliersi le premesse per un effettivo potenziamento dell'istituto, si dovrebbe tuttavia pur sempre fare i conti, per quanto attiene alle relative ricadute sull'assetto della forma di governo regionale, con quei caratteri di multifunzionalità, ambiguità e imprevedibilità, che - anche alla luce delle stesse concrete risultanze della prassi - vengono comunemente considerati come tipici del referendum abrogativo statale⁸³.

Si osservi in particolare come, in detta prassi, abbia trovato larga conferma l'impossibilità di configurare tale istituto - secondo una visione di tipo prettamente garantistico inizialmente assai diffusa nella nostra dottrina - unicamente come «controforza» nei confronti della maggioranza parlamentare.

La pressoché totale mancanza di una prassi applicativa del referendum abrogativo a livello regionale, d'altra parte, non consente neppure la formulazione di ipotesi realmente attendibili circa eventuali peculiari caratterizzazioni funzionali, a tale livello, dell'istituto in questione.

21. Segue: *il collegio di garanzia statutaria*.

Né ad una certa qual ambivalenza funzionale - sotto il profilo dei riflessi sulla forma di governo regionale - sembra d'altro canto del tutto sfuggire la stessa disciplina statutaria dei compiti di controllo sulle fonti normative regionali propri del collegio di garanzia statutaria.

Ciò vale sicuramente per quanto attiene al compito di verificare la rispondenza allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

E' vero che, nonostante si preveda l'istituzione del collegio presso il consiglio regionale e la sua costituzione con deliberazione di quest'ultimo, la peculiare disciplina

⁸³ Sulle molteplici e imprevedibili valenze che, rispetto al funzionamento della forma di governo statale, il referendum abrogativo può in concreto assumere, si veda da ultimo l'accurata ricostruzione di M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario Branca*, Bologna, Il Mulino, 2005, 82 ss.

organizzativa del collegio medesimo dettata dallo Statuto tende senz'altro a connotare l'esercizio del compito in questione, relativamente al momento decisorio, in una chiave squisitamente *antimaggioritaria*.

Non c'è dubbio, infatti, che la disciplina delle modalità di costituzione dell'organo in questione, della sua composizione, e della sua durata in carica, sia essenzialmente rivolta a conferirgli una posizione di autonomia e di indipendenza, tale da svincolare le sue determinazioni rispetto ai voleri della maggioranza *politica* del consiglio regionale.

Al quinto comma dell'art. 57, appunto, si stabilisce che la deliberazione consiliare di costituzione debba essere approvata con una maggioranza singolarmente ampia (voto favorevole dei tre quarti dei componenti il consiglio); che del collegio facciano parte sette membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico, di cui uno scelto in una rosa di esperti designati dal consiglio delle autonomie locali; che esso duri in carica sei anni (e dunque uno in più rispetto al consiglio); e che, infine, i suoi componenti non siano immediatamente rieleggibili.

E del resto, al successivo sesto comma, si dispone espressamente che l'apposita legge regionale attuativa da emanarsi in materia assicuri l'autonomia e l'indipendenza del collegio,

E tuttavia, non può neppur disconoscersi che un'impostazione del genere risulti soltanto in parte coerentemente sviluppata nella disciplina della titolarità del potere di richiesta di intervento del collegio.

Un suo coerente sviluppo, in effetti, si riscontra certamente laddove, mirandosi ad esaltare il ruolo di «*garanzia del pluralismo regionale*»⁸⁴ proprio del collegio, detta titolarità viene assegnata ad almeno tre presidenti dei gruppi consiliari, ad almeno un quinto dei consiglieri regionali, ed al C.A.L., quando si tratti della presunta violazione di norme statutarie in materia di enti locali.

Non altrettanto può dirsi invece, evidentemente, laddove la titolarità in questione viene attribuita altresì sia al presidente del consiglio regionale, ovvero sia ad un organo potenzialmente, e di fatto normalmente, espressione della maggioranza *politica* del consiglio, sia, addirittura, allo stesso presidente della giunta. Attribuzione specie quest'ultima a dir poco singolare⁸⁵, e destinata semmai ad assecondare lo svolgimento da parte del collegio di un ruolo assai diverso dall'altro poc'anzi richiamato, e comunque alquanto problematico, quale

⁸⁴ Così T. GROPPPI, *Il «collegio di garanzia» nell'art. 57 dello Statuto della Toscana*, in *Riv. amm. della Reg. Toscana*, 2004, 269.

⁸⁵ E a suo tempo puntualmente paventata da T. GROPPPI, *Regioni ed enti locali*, cit., 71.

quello di «*garante della corretta dinamica dei poteri regionali*»⁸⁶.

Diversamente, in una chiave esclusivamente antimaggioritaria si presta ad essere letto l'attribuzione al collegio di garanzia statutaria della competenza a giudicare sull'ammissibilità del referendum abrogativo regionale.

Sottraendosi tale competenza al consiglio regionale, infatti, si toglie alla maggioranza politica di quest'ultimo la possibilità di interferire nei riguardi di iniziative di frazioni del corpo elettorale rivolte a mettere in discussione, per l'appunto, proprio atti normativi direttamente (leggi) o indirettamente (regolamenti) imputabili a detta maggioranza.

22. *Riflessioni conclusive.*

L'indagine sin qui svolta, peraltro, fornisce lo spunto per la formulazione di talune riflessioni conclusive di portata generale, non esclusivamente riferibili, cioè, alla normativa del nuovo Statuto toscano.

I risultati dell'indagine, in primo luogo, sembrano togliere qualsiasi dubbio circa l'effettiva attitudine dei nuovi Statuti regionali a definire la forma di Regione, anche a dispetto dei recenti ben noti orientamenti della Corte costituzionale in tema di norme statutarie programmatiche⁸⁷, e nonostante la diffusa opinione secondo cui tali orientamenti avrebbero definitivamente compromesso la possibilità di una valida configurazione dei nuovi Statuti alla stregua di vere e proprie «costituzioni» regionali⁸⁸.

Quanto sopra osservato, appunto, starebbe senz'altro a dimostrare come la definizione statutaria della forma di Regione non sia comunque necessariamente destinata a passare attraverso la formulazione di norme programmatiche e di principio estranee agli ambiti di competenza regionale, e segnatamente al contenuto *necessario* degli Statuti, quali quelle a cui la Corte ha ritenuto di dover disconoscere qualsivoglia efficacia giuridica⁸⁹.

⁸⁶ Così ancora T. GROPPi, *Il «collegio di garanzia»*, pag. cit.

⁸⁷ Ci si riferisce appunto alle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004, con le quali sono stati decise le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo, ai sensi dell'art 123, c. 2, Cost., riguardo ai nuovi Statuti, rispettivamente, della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia Romagna.

⁸⁸ Cfr. In tal senso, fra gli altri, A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4061; G. PASTORI, *Luci ed ombre nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, 36; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio negli statuti regionali*, in *Federalismi.it*, n. 15/2005, 7.

⁸⁹ V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio*, cit., 4, ritiene che, nelle pronunzie in questione, si sia senz'altro distinto, ai fini del riconoscimento o meno di un'efficacia giuridica alle norme statutarie programmatiche, fra norme il cui oggetto rientra nel contenuto necessario degli statuti, e norme il cui oggetto rientra invece nel loro contenuto eventuale. Ad avviso di A. ANZON, *La Corte*, cit., 4066, invece, non

Nelle pagine che precedono, diversamente, si è avuto modo di constatare quali considerevoli potenzialità, al riguardo, siano insite nella normativa statutaria in tema di fonti regionali: ovverosia di una normativa vuoi di carattere programmatico o di principio, vuoi di carattere immediatamente precettivo, la quale, da un lato appare sempre in qualche modo riconducibile al contenuto *necessario* degli Statuti⁹⁰; dall'altro lato, al tempo stesso, risulta ampiamente in grado di realizzare un'efficace «implementazione» di una molteplicità di principi e valori costituzionali, tale da imprimere di per sé sola all'assetto complessivo dei rapporti fra Regione, comunità regionale, e dimensione istituzionale sub e sovraregionale, una connotazione dotata di una propria ben distinguibile peculiarità⁹¹.

risulterebbe del tutto chiaro, in tali pronunzie, se debbano considerarsi o meno giuridicamente inefficaci anche norme programmatiche «*concernenti oggetti non compresi nell'art. 123 Cost., ma rientranti in materie affidate alla competenza legislativa regionale*». Non si è peraltro mancato di rilevare, in dottrina, come norme statutarie programmatiche del genere di quelle «bollate» di inefficacia giuridica dalla Corte costituzionale siano, ciononostante, comunque destinate ad esplicitare, di fatto, una funzione di orientamento dell'azione regionale tutt'altro che trascurabile: facendosi riferimento ora alle potenzialità insite nel controllo sul rispetto delle norme in questione da parte della legislazione regionale svolto dagli organi di garanzia statutaria (cfr., fra gli altri, D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, 4144 ss.; V. LIPPOLIS,, *Le dichiarazioni di principio*, cit., 6; M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit, 52); ora alla rilevanza del «valore simbolico» di norme siffatte, ed all'attitudine della loro «funzione "culturale e politica"» a «*tradursi, sia pure attraverso la sola capacità persuasiva, in funzione giuridica*» (T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Associazione dei costituzionalisti.it*, 2004, 12-13); ora alla possibilità che tali norme, attesa la loro particolare «*valenza politica*», «*si pongano (...) alla base di vere e proprie convenzioni originabili da comportamenti di fair play degli attori politico-istituzionali*» (L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005* a cura di P. CARETTI, Torino, Giappichelli, 2006, 56)

⁹⁰ La riconducibilità di talune delle novità in questione alla materia dell'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, ovvero a quella della disciplina del consiglio delle autonomie locali, risulta addirittura ovvia ed autoevidente. Sempre alla materia dell'esercizio di iniziativa, d'altro canto, sembrano verosimilmente riconducibili le novità relative alla qualità della normazione in senso formale e in senso sostanziale: in tal senso, a proposito della normazione statutaria in tema di *drafting*, si appunto espresso M. AINIS, *Lo statuto*, cit., 123, mentre, a proposito della normazione statutaria in tema di qualità della legislazione in senso sostanziale, M. PICCHI, *Art. 45*, cit., 225 preferisce piuttosto far riferimento alla materia dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nella materia dell'esercizio del diritto di iniziativa, così come a quella dei principi di organizzazione e funzionamento, si presta ad essere inquadrata, a ben considerare, anche la previsione dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali. La previsione dell'obbligo di divulgazione di questi ultimi, a sua volta, può senz'altro inquadrarsi nella materia della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali (in tal senso M. AINIS, *Lo statuto*, cit, 124). Alla materia dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, infine, possono altresì ricondursi le novità statutarie in tema di diretta partecipazione delle istanze di natura tecnica e di natura sociale al procedimento legislativo: si rammenti fra l'altro, in tal senso, il passaggio della motivazione sul punto della stessa sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004 testualmente riportato nella precedente nota 72. Tutto ciò, naturalmente, anche a non voler tener conto della diffusa opinione dottrinale, secondo cui la previsione costituzionale della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione fra gli oggetti dei nuovi Statuti regionali avrebbe senz'altro legittimato questi ultimi a disciplinare autonomamente il sistema delle fonti regionali nel suo complesso: si veda per tutti, in tal senso, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit, 398-399.

⁹¹ Di attitudine delle norme di principio e programmatiche dei nuovi Statuti regionali a muoversi comunque, in particolare, «*sul terreno dell'implementazione dei diritti fondamentali fissati dalla Carta costituzionale*», parla P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, 29.

Fermo restando, naturalmente, che la reale capacità di ciascuna delle soluzioni adottate nella normativa in questione di caratterizzare la fisionomia della forma di Regione, fino al punto di concorrere al disegno di un'autentica «carta d'identità» dell'istituzione regionale, non potrà non risultare strettamente commisurata al grado di riscontrabilità, in esse, di due fondamentali ordini di elementi: l'efficacia implementativa rispetto ai principi ed ai valori costituzionali, e l'originalità rispetto alla disciplina delle fonti regionali dettata dagli altri Statuti.

Così appunto, nel caso specifico del nuovo Statuto toscano, si è potuto osservare come la capacità in questione, nella nuova disciplina del referendum abrogativo, se complessivamente considerata, appaia sensibilmente compromessa da una presenza tutto sommato modesta del primo dei due elementi ora indicati⁹².

Specialmente l'assenza del secondo elemento, d'altra parte, parrebbe alquanto attenuare la capacità caratterizzante della stessa normativa statutaria in materia di qualità delle fonti *in senso formale*, e in materia di qualità della legislazione in senso *sostanziale*, pur certamente distinguendosi tale normativa per la completezza e per l'adeguatezza nel merito delle soluzioni adottate⁹³.

La capacità in questione invece, grazie alla compresenza di entrambi gli elementi considerati, e sia pur ovviamente soltanto in via provvisoria riguardo al secondo di essi, sembra potersi rinvenire in misura senz'altro elevata nella previsione dell'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali⁹⁴.

Appare del tutto pacifico, infatti, che una previsione del genere – atta a contrassegnare, come si è visto, l'assetto della forma di Regione in una chiave spiccatamente garantistica, efficientistica e democratica - non sia minimamente rintracciabile né a livello costituzionale, né in alcuno degli altri nuovi Statuti regionali finora emanati.

⁹² Tende in effetti a svalutare la reale portata innovativa di tale disciplina riguardata nel suo complesso, anche A. PERTICI, *Il Referendum*, cit., 295-296.

⁹³ Sulla normativa dettata in materia di qualità della normazione dai vari Statuti regionali finora emanati si vedano G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005, 528 ss.; F. BARAZZONI e V. DE MAGISTRIS, *La qualità della regolazione*, cit., 235 ss.; G. MARTINICO, *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 456 ss.

⁹⁴ Previsione della quale peraltro, naturalmente, non può in ogni caso dimenticarsi il solido aggancio con l'ordinamento comunitario: M. CARLI, *Art. 39. L'elenco delle fonti*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit., 196 ss. Aggancio del resto sottolineato, ed anzi considerato addirittura decisivo sotto il profilo dell'ammissibilità di una previsione del genere, dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 379/2004: «*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 scelte in questa direzione*».

In secondo luogo, poi, sembra altresì possibile, a questo punto, formulare una risposta sufficientemente attendibile in ordine ad un quesito di fondo affiorante dall'esame delle stesse ricostruzioni dottrinali, richiamate all'inizio del presente studio, aventi ad oggetto - in generale, o con particolare riferimento a questo o a quello Statuto - i rapporti intercorrenti fra l'assetto della forma di Regione e della forma di governo regionale, e la disciplina statutaria delle fonti normative: il quesito cioè se sia quell'assetto a condizionare questa disciplina, o se si debba piuttosto ritenere il contrario.

Ora, giova senz'altro rammentare, in proposito, come quesiti di analogo tenore vengano evocati nella nostra dottrina giuspubblicistica anche con riguardo alla corrispondente problematica del rapporto fra sistema delle fonti normative, e ed assetto della forma di Stato e della forma di governo statale.

Al riguardo, in particolare, sono emersi tre diversi tipi di orientamenti.

Un primo tipo di orientamento tende a sottolineare la sussistenza, accanto ed oltre agli inevitabili e indiscutibili profili di adattamento del sistema delle fonti alle esigenze proprie della forma di Stato e della forma di governo, anche e soprattutto di un elevato grado di autonomia del primo rispetto alle seconde, specie in ragione di un «*insieme di regole essenzialmente tecniche sulle quali tali esigenze possono influire soltanto in misura assai limitata*»⁹⁵.

Un secondo tipo di orientamento, assai distante dal primo, emerge da quelle opinioni tendenti invece a far discendere da determinati caratteri essenziali della forma di Stato e/o della forma di governo statale tutta una serie di conseguenze e di implicazioni nella ricostruzione di taluni rilevanti aspetti del sistema delle fonti normative statali⁹⁶.

Un terzo tipo di orientamento infine, in certo qual modo intermedio fra i due testé richiamati, non esita a riconoscere la sussistenza di uno stretto legame fra forma di governo statale e sistema delle fonti, ma si preoccupa altresì di evidenziare come fra l'uno e l'altro

⁹⁵ Così A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 233.

⁹⁶ Un siffatto orientamento, peraltro, si è sviluppato soprattutto, anche se non soltanto, in relazione alle problematiche inerenti all'ammissibilità o meno, nel nostro ordinamento, di determinati tipi di regolamento statale, a cominciare da quello indipendente: C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, 35 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, 151 ss., 213 ss; IDEM, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 71 ss.; L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, *ibidem*, 15 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990, 297 ss.; F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1991, spec. 40 ss.

intercorra un rapporto di influenza reciproca⁹⁷.

Ebbene, nei risultati dell'indagine sopra effettuata con specifico riferimento alla normativa del nuovo Statuto toscano sembrerebbe trovare un positivo riscontro, anche con riguardo al versante della forma di Regione, proprio l'ultimo dei tre orientamenti dottrinali sopra ricordati.

Da tale indagine, in effetti, emerge indiscutibilmente l'operare di un rapporto di forte interazione ed interdipendenza reciproche fra la disciplina statutaria delle fonti regionali e l'assetto della forma di Regione e della forma di governo regionale, risultando semmai più influire la prima sul secondo che non il contrario.

Ciò può dirsi con certezza, intanto, in ordine al rapporto fra disciplina statutaria delle fonti regionali e forma di Regione..

Al riguardo, in effetti,, si è a suo tempo appurato come talune novità contenute in tale disciplina - quali quelle relative alla diretta attuazione in via regolamentare degli atti normativi comunitari, e quelle relative alla partecipazione delle istanze sociali, ovvero del C.A.L. all'esercizio delle diverse funzioni normative regionali – rappresentino, in larga misura, un puntuale riflesso di caratteri della forma di Regione già fissati in via generale dallo stesso Statuto.

E si è altresì potuto appurare, per converso, l'idoneità di tutte le altre novità statutarie in materia di fonti regionali rilevanti sul terreno in questione a concorrere in modo del tutto autonomo alla definizione della forma di Regione.

E analoghe considerazioni possono farsi, senza dubbio, anche in ordine al rapporto fra disciplina statutaria delle fonti regionali e forma di governo regionale.

Per quanto concerne la nuova disciplina della potestà regolamentare, in particolare, si è avuto modo a suo tempo di constatare come essa, per taluni aspetti, rispecchi fedelmente il rafforzamento del ruolo degli organi di governo della Regione insito nell'opzione statutaria a favore del modello c.d. *neoparlamentare*, e per altri - e tutto sommato più rilevanti - aspetti tenda piuttosto a contenere tale rafforzamento, concorrendo quindi a ridefinire l'assetto complessivo della forma di governo in termini solo parzialmente consoni a quell'opzione.

E del resto, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale sembrerebbe essersi

⁹⁷ Ad un simile approdo del resto, con specifico riferimento alla forma di governo, è pervenuto fra gli altri lo stesso A. PIZZORUSSO, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge 400/1988*, in *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici* (a cura di P. CARETTI e U. DE SIERVO), Bologna, Il Mulino, 1991, 249.

attestata in materia, almeno in un primo momento, su di una linea sostanzialmente mediana, escludendo tanto una necessaria integrale dipendenza della disciplina statutaria della potestà regolamentare regionale dalle implicazioni proprie dell'opzione in senso neoparlamentare, quanto, al tempo stesso, una totale indifferenza di quella disciplina rispetto a queste implicazioni.

Per un verso, infatti, si è negato che dal rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale operato con la riforma costituzionale del '99 potesse farsi univocamente ed automaticamente scaturire il riconoscimento di detta titolarità in capo alla giunta.

Per un altro verso, si è definito il conferimento al consiglio regionale, da parte di un nuovo statuto, della titolarità della potestà regolamentare delegata dallo Stato, nell'ambito di una forma di governo contrassegnata dall'elezione diretta del presidente della giunta, «*tutt'altro che irragionevole, in considerazione della maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale*». Lasciandosi così intravedere anche una possibile valutazione di irragionevolezza, e quindi di illegittimità, in ordine ad un'eventuale estensione della titolarità del consiglio, nell'ambito di una simile forma di governo, a tipi di potestà regolamentare regionale ulteriori rispetto a quella delegata dallo Stato⁹⁸.

Né si dimentichi, d'altra parte, come ad più netto spostamento dell'asse della forma di governo regionale a favore del consiglio, in una direzione esattamente opposta a quella propriamente implicata dall'opzione *neoparlamentare*, possano efficacemente contribuire le novità contemplate dallo Statuto sia in tema di qualità della legislazione in senso *sostanziale*, sia in tema di diretta partecipazione al procedimento legislativo di soggetti espressivi di istanze di natura tecnica, sociale e autonomistica.

Ed un ulteriore contributo della nuova disciplina statutaria delle fonti regionali nella direzione testè indicata potrebbe altresì registrarsi, a ben guardare, qualora volessimo prendere in considerazione, in tale disciplina, oltre alle scelte compiute in senso positivo, anche quelle di carattere omissivo: quale, in specie, la mancata previsione di forme incisive di controllo da parte degli organi di governo della Regione - e segnatamente da parte del presidente della giunta - sul procedimento legislativo in seno al consiglio.

⁹⁸ Si noti peraltro, al riguardo, che il nuovo Statuto della Regione Abruzzo ha per l'appunto riservato in via esclusiva al consiglio tutti i tipi di potestà regolamentare. Tale aspetto della normativa statutaria non ha tuttavia costituito oggetto del ricorso avverso lo Statuto proposto dal Governo alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 123, c. 2., Cost., per cui la Corte, nella sentenza n. 12/2006 emessa su tale ricorso, non ha minimamente avuto modo di pronunciarsi sul punto.

Per altro verso, anche con riguardo alla disciplina dei poteri di controllo del collegio di garanzia statutaria sulla rispondenza allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, si è potuto accertare come essa, pur risultando fondamentalmente destinata ad introdurre nell'assetto della forma di governo regionale un tratto di natura antimaggioritaria, non manca tuttavia di presentare taluni elementi alquanto contraddittori con un tratto del genere, uno dei quali palesemente riconducibile proprio alla nuova posizione del presidente della giunta derivante dalla più volte rammentata opzione statutaria a favore della sua elezione diretta.