Osservatorio sulle fonti

UNA NUOVA STAGIONE PER LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NELL'ESPERIENZA DELLA REGIONE TOSCANA?

di Giovanni Tarli Barbieri¹

SOMMARIO: Parte I: il rapporto sulla legislazione regionale toscana per il 2015. – 1. Premessa. – 2. Il procedimento di formazione della legge regionale. – 3. I prodotti normativi. – 4. Segue: le revisioni statutarie e l'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale. – 5. Segue: la l.r. 1/2015 («Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008»). – 6. La produzione regolamentare. Parte II: gli indirizzi sulla qualità della legislazione in una recente deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. – 7. Considerazioni introduttive: la rilevanza della delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale toscano del gennaio 2016 all'inizio del secondo decennio dall'entrata in vigore dello Statuto. – 8. I contenuti del documento. – 9. Gli strumenti previsti a tutela della qualità della normazione nell'ordinamento toscano. – 10. L'essenzialità della programmazione normativa. – 11. I criteri di progettazione legislativa (omogeneità, rinvii, novellazione). – 12. Implementazione e revisione dei testi unici. – 13. Le problematiche della comunicazione legislativa. – 14. Consiglio regionale e Unione europea.

Parte I: il rapporto sulla legislazione regionale toscana per il 2015

1. Premessa

Il *Rapporto sulla legislazione* per l'anno 2015², come i precedenti, offre una pluralità di spunti di grande interesse sia per quanto riguarda l'andamento della produzione normativa regionale, sia per quanto riguarda l'evoluzione della forma di governo regionale³, dato che il procedimento legislativo può essere considerato un indicatore significativo anche dei rapporti tra Consiglio e Giunta⁴.

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale dell'Università di Firenze.

² Regione Toscana, Consiglio Regionale, Direzione di area assistenza istituzionale. Settore Assistenza giuridica e legislativa, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2015*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2016 (il testo è rinvenibile anche in www.consiglio.regione.toscana.it).

³ Si usa il termine "forma di governo" pur nella consapevolezza delle difficoltà di utilizzare tale locuzione con riferimento ad enti infrastatali: sul punto, in particolare, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, in particolare p. 540, nt. 15. Peraltro, lo stesso autore riconosce che, proprio con riferimento alle Regioni, la locuzione "forma di governo" ha fatto il suo ingresso nella Costituzione, all'art. 123: in tal modo, la l. cost. 1/1999 «ha sottratto la forma di governo al dominio della speculazione teorica e ne ha fatto una nozione di diritto positivo di primaria importanza» (p. 577).

⁴ Per tutti P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in E. LIBONE (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 111 ss. e, da ultimo, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, Milano, Giuffrè, 2012 e, più in generale, G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, in particolare, pp. 90 ss.

Osservatorio sulle fonti

Ulteriori motivi di interesse derivano dal fatto che il *Rapporto* in questione contiene anche dati aggregati relativi all'intera IX legislatura regionale, terminata per l'appunto nella primavera del 2015.

Sul piano dei contenuti del *Rapporto*, vi sono evidenti elementi di continuità con quello dell'anno precedente⁵, anche se non mancano fattori importanti di novità, a cominciare dal contesto politico-istituzionale: come è noto, infatti, nelle elezioni regionali del 2015, che hanno visto un'allarmante diminuzione della partecipazione al voto⁶, Enrico Rossi è stato confermato Presidente della Regione, in un contesto nel quale il premio di maggioranza è stato attribuito al solo PD (46,34% dei voti), collegato ad una sola lista che però non ha ottenuto seggi⁷. Per quanto riguarda le opposizioni, hanno ottenuto seggi ben quattro liste o coalizioni di liste⁸ per cui, a fronte di un unico gruppo consiliare di maggioranza (con 25 seggi su 41), siedono cinque gruppi di opposizione, di diverso colore politico⁹. Diversamente, le elezioni del 2010 avevano visto largamente vincitrice una coalizione di centro-sinistra composta da quattro liste, di cui tre avevano ottenuto seggi¹⁰; sul versante dell'opposizione, vi era una coalizione numericamente prevalente (ovvero quella di centro-destra), anche se essa era andata incontro a un successivo processo di scomposizione, con la nascita di più gruppi¹¹.

Questo nuovo assetto non sembra spiegabile tanto alla luce della nuova legge elettorale regionale (l.r. 51/2014)¹², perché essa non scoraggia l'aggregazione in coalizioni, quanto alla luce delle dinamiche del sistema politico, che ha visto, da una parte, la rottura tra il PD e le formazioni alla sua sinistra e, dall'altra, forti divisioni nella coalizione di centro-destra e l'affermazione del "Movimento 5 Stelle".

Un secondo elemento è dato dall'altissimo numero di consiglieri al loro primo mandato, e non solo nei gruppi di opposizione¹³.

⁵ Sul quale sia consentito un rinvio al mio *La legislazione regionale nell'epoca della crisi. Osservazioni a margine del Rapporto sulla legislazione toscana dell'anno 2014*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 2.

⁶ Nelle elezioni del 2015 ha votato il 48,28% degli aventi diritto (-12,4% rispetto alle elezioni del 2010).

⁷ Si tratta della lista "Popolo toscano" che ha ottenuto l'1,7% dei voti.

⁸ Esattamente, "Lega Nord-Salvini" (16,16%) e "Fratelli d'Italia-AN" (3,85%), "Movimento 5 Stelle" (15,13%), "Forza Italia" (8,49%), "Si-Toscana a Sinistra" (6,27%).

⁹ Esattamente "Lega Nord" (6 consiglieri); "Movimento 5 Stelle" (5 consiglieri); "Forza Italia" (2 consiglieri); "Si-Toscana a Sinistra" (2 consiglieri); "Fratelli d'Italia-AN-Liste civiche per Giorgia Meloni" (1 consigliere).

¹⁰ Ovvero "Partito democratico e riformisti toscani" (24 seggi, oltre ad Enrico Rossi); "Italia dei Valori" (5 seggi); "Federazione della Sinistra e Verdi" (3 seggi).

¹¹ Oltre alla coalizione di centro-destra ("Popolo della libertà" e "Lega Nord"), composta da 20 seggi, aveva ottenuto 2 seggi l'UDC, un consigliere del quale, nel corso della legislatura, è transitato nella maggioranza.

¹² Sulla quale, per tutti, L. GORI, *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 54 ss.; M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 1237 ss.

¹³ Sono solo sei i consiglieri confermati rispetto alla precedente legislatura. Si tratta di un livello di ricambio della classe politica regionale decisamente rilevante.

Osservatorio sulle fonti

Sul piano istituzionale, è rilevante la consistente riduzione del numero dei consiglieri, operata dalla l. reg. stat. 18/2013, attuativa dell'art. 14 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011)¹⁴; riduzione che ha visto l'assemblea legislativa regionale passare da 55 a 41 consiglieri¹⁵.

Conseguenza di tale riforma è stata la diminuzione del numero degli organi interni al Consiglio e del numero dei loro componenti: dei Segretari (ridotti a due: art. 3, l. reg. stat. 18/2013), dell'Ufficio di Presidenza (da sette a cinque: art. 3, l. reg. stat. 18/2013), ma soprattutto delle Commissioni permanenti, passate da sette a quattro (oltre alla Commissione di controllo prevista dall'art. 20 dello Statuto regionale: art. 26, reg. 24 febbraio 2015, n. 27, Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale).

Appare condivisibile quanto sostenuto nel *Rapporto*, ovvero che con la riduzione dei componenti e degli organi interni del Consiglio (nonché con il definitivo superamento del sistema dei vitalizi per i consiglieri) «è stato configurato un Consiglio regionale completamente diverso, in termini anche indipendenti dalla *ratio* e dalle finalità della legislazione che di tale mutamento è stata occasione»¹⁶.

2. Il procedimento di formazione della legge regionale

Per quanto riguarda il procedimento legislativo vi sono alcuni importanti elementi di continuità con gli anni precedenti¹⁷.

I dati relativi all'iniziativa legislativa (relativamente alle leggi approvate) vedono una perdurante rilevanza dell'iniziativa consiliare, all'interno della quale emerge un ruolo significativo dell'Ufficio di Presidenza¹⁸ che nel nuovo regolamento interno del Consiglio regionale si vede riconosciuta espressamente un potere di iniziativa relativamente ai regolamenti interni e alle proposte di legge «su materie concernenti il funzionamento e le strutture del Consiglio» (art. 11, comma 2, lett. h)¹⁹.

Perdurante rilevanza dell'iniziativa consiliare e difficoltà istruttorie cui sono andate incontro alcune proposte di legge di iniziativa della Giunta appaiono due aspetti

¹⁴ La l. reg. stat. 18/2013 è stata preceduta dall'approvazione di una risoluzione (6 settembre 2011, n. 78), con la quale il Consiglio regionale si era impegnato «ad assumere, nei termini che saranno previsti dal d.l. 138/2011 in via di conversione e a valere dalla prossima legislatura, e comunque nell'ambito della propria autonomia statutaria, i necessari provvedimenti afferenti: la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori».

¹⁵ La stessa legge di revisione statutaria prevede anche una riduzione dei membri della Giunta che risulta composta dal Presidente e da un numero di assessori non superiore a otto (in precedenza il numero massimo era fissato in quattordici).

¹⁶ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, p. 26.

¹⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *La legislazione regionale nell'epoca della crisi*, cit., pp. 12 ss.

¹⁸ Come si legge nel *Rapporto*, sono state ben 35 le leggi regionali approvate nella IX legislatura derivanti da un'iniziativa legislativa dell'Ufficio di Presidenza: G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., pp. 21-22.

¹⁹ Non sembrano sussistere problemi di sorta a riconoscere un'iniziativa legislativa in capo all'Ufficio di Presidenza, dato che essa può essere assimilata a quella dei singoli consiglieri, di cui all'art. 23, comma 1, dello Statuto.

Osservatorio sulle fonti

rilevanti e in qualche misura in controtendenza anche con il passato: come si legge nel *Rapporto*, «il tasso di successo dell'esecutivo assume nel 2015 il valore più basso mai registrato negli ultimi cinque anni». Anche se il non esaltante tasso di successo delle iniziative della Giunta può forse spiegarsi con il sovraccarico tipico dei periodi conclusivi della legislatura, a diverse conclusioni, coinvolgenti anche il funzionamento della forma di governo regionale, dovrebbe giungersi ove queste tendenze dovessero radicarsi nel corso dell'attuale legislatura²⁰.

Questa linea di tendenza, che indubbiamente evidenzia un protagonismo (e quindi una complessiva vitalità) dell'Assemblea legislativa, appare da rimarcare nella misura in cui la forma di governo regionale dovrebbe assecondare una forte capacità direttiva del Presidente e della Giunta, a maggior ragione nel processo di attuazione del programma di governo.

È invece ormai costante l'atrofia dell'iniziativa popolare, mentre per quanto riguarda gli apporti partecipativi nel procedimento legislativo, interessanti novità emergono dalla sperimentazione di consultazione *on-line* su alcune proposte di legge, secondo quanto previsto in generale dall'art. 52, comma 7, del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale²¹.

Vi è da chiedersi se anche nel procedimento legislativo sia opportuno un intervento riformatore per valorizzare strumenti stabili di collegamento tra il Consiglio regionale e la società civile, anche perché proprio su questo piano sarebbe ben possibile immaginare un ruolo nuovo e centrale dell'assemblea legislativa anche nell'ambito della forma di governo regionale²².

In questo senso, dati incoraggianti sembrano emergere anche dall'applicazione della legge regionale sulla partecipazione che, tra l'altro, prevede uno strumento, la piattaforma informatica per la partecipazione (art. 22, l.r. 46/2013) che potrebbe essere utilizzata, con le opportune cautele, anche nel procedimento di formazione degli atti normativi.

Per quanto riguarda l'esame consiliare, la fase in Commissione appare ancora centrale, con ciò confermando una linea di tendenza radicata ben prima dell'adozione del nuovo Statuto regionale²³.

È da sottolineare che questa fase assume un ruolo centrale non solo nella definizione

²⁰ A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, p. 176.

²¹ Come, ad esempio, sulla "riforma" della riforma sanitaria (l.r. 84/2015): così, nel *Rapporto*, C. BELMONTE, *Politiche sanitarie e sociali*, p. 91.

²² Cfr., sul punto, già i diversi contributi in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*. III. *I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001. Sul punto cfr. anche, per tutti, A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 117 ss.; C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 1777 ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

²³ Cfr., in particolare, P. CARETTI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997, pp. 1 ss.; M. CECCHETTI, G.L. CONTI, G.L. SCIOLA, *Il ruolo delle Commissioni e del Consiglio*, *ivi*, pp. 15 ss.

Osservatorio sulle fonti

del testo, che di regola subisce mutamenti sostanziali, ma anche nell'ottica della qualità della normazione (come si evince dal nuovo regolamento interno del Consiglio: cfr. *infra*, par. 9): da questo punto di vista, il contributo degli uffici del Consiglio nell'assistenza alle Commissioni si è rivelato essenziale, soprattutto per i profili di legittimità, di fattibilità e di ogni altro elemento idoneo a fornire apporti tecnici e conoscitivi delle proposte.

Peraltro, anche la fase in aula vede in non pochi casi la presentazione e l'approvazione di emendamenti; sul punto, rispetto agli anni precedenti sembra attenuarsi quegli aspetti "consensualistici" che avevano caratterizzato gli anni precedenti: nel 2015 sembrano infatti prevalere «comportamenti decisamente più partecipativi e competitivi da parte dei gruppi politici, i cui riflessi si esplicano con chiarezza tanto sul tasso di partecipazione quanto sulla conflittualità dell'assemblea»²⁴. Sul primo versante, la partecipazione al voto è significativamente cresciuta anche da parte delle minoranze che ormai sembrano presidiare costantemente la fase di aula: non a caso, sono in aumento i casi di approvazione delle proposte di legge seguendo tutte le fasi previste dal regolamento interno del Consiglio²⁵.

Anche per quanto riguarda l'approvazione delle leggi, sono diminuiti i casi di convergenza tra maggioranza e opposizione e, ancora più decisamente, le proposte di legge approvate all'unanimità (comunque, esse si attestano, anche nel primo semestre della X legislatura, al 32% del totale): colpisce in questo senso che, mentre nell'ultimo semestre della IX legislatura solo una proposta di legge è stata approvata dalla sola coalizione di maggioranza, a fronte di 11 proposte approvate all'unanimità e 20 proposte approvate da "maggioranze legislative" (comprendenti cioè la coalizione di maggioranza più almeno un gruppo di opposizione), nella prima parte della X legislatura 15 proposte di legge su un totale di 25 sono state approvate dalla sola coalizione di maggioranza, a fronte di 4 proposte approvate all'unanimità e 6 approvate da "maggioranze legislative"²⁶.

Del resto, già nella fase dell'iniziativa legislativa sono diminuite le iniziative interschieramento soprattutto nella fase iniziale della X legislatura²⁷, mentre sono cresciute quelle monopartitiche.

Sembra quindi emergere un recupero di una logica "avversariale" che sembrava tutt'altro che evidente negli anni precedenti: è però ancora presto per capire se tale inversione di tendenza, peraltro più in linea con i tratti di fondo della forma di governo fatta propria dallo Statuto regionale, sia destinata a stabilizzarsi.

Per quanto riguarda gli apporti esterni al procedimento legislativo²⁸, essi continuano a non risultare decisivi: il rilievo vale innanzitutto per il Consiglio delle autonomie locali che stenta a ritagliarsi un ruolo significativo nel procedimento legislativo e che

²⁴ A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, cit., p. 185.

²⁵ A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, cit., pp. 188 ss.

²⁶ A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, cit., p. 188.

²⁷ E quindi proprio per questo il dato deve essere interpretato con una certa cautela.

²⁸ Si continua a mutare l'espressione contenuta nel mio *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, 2009, pp. 109 ss.

Osservatorio sulle fonti

sembra risentire ormai della “concorrenza”, da un lato, delle associazioni rappresentative degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM) i quali presentano ormai anche in proprio emendamenti e raccomandazioni e, dall’altro, anche da nuovi organi appositamente costituiti, come la Conferenza Regione-Città metropolitana di Firenze, competente alla stipula delle importanti intese previste dall’art. 5 della l.r. 22/2015.

È allora auspicabile una riflessione su tale organo, eventualmente prodromica a una successiva riforma, resa ormai necessaria anche a seguito dell’entrata in vigore della l. 56/2014 e, in prospettiva della possibile entrata in vigore del testo di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”.

Il nuovo assetto delle Province, l’istituzione della Città metropolitana di Firenze, da una parte, la prosecuzione (e auspicabilmente) l’accentuazione delle politiche di fusioni a livello comunale, a seguito dell’entrata in vigore della l. 56/2014 sono tutte novità che non possono non ripercuotersi sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali e, potenzialmente, anche sulle sue competenze: da questo punto di vista, è sintomatico come il Cal non abbia rivestito un ruolo centrale nel processo di attuazione della l. 56/2014 (ad esempio, si pensi, ai numerosi accordi previsti dalla l.r. 22/2015).

Per quanto riguarda il Collegio di garanzia statutaria, esso risulta adito solo sporadicamente dai soggetti indicati all’art. 57, comma 2, dello Statuto, mentre l’attività prevalente è stata la funzione di consulenza giuridico-istituzionale introdotta dalla l.r. 7/2011²⁹.

È però eccessivo ritenere che il Collegio sia qualificabile come «organo di consulenza giuridica dedicato principalmente al chiarimento di regole procedurali»³⁰.

Infatti, nel caso della Toscana, nel più recente periodo l’organo di garanzia statutaria si è pronunciato su questioni decisamente rilevanti sul piano istituzionale³¹ e tali da aver fatto registrare un ampio seguito in Consiglio, nei termini di «un attento dibattito nel quale si è tenuto conto delle indicazioni del Collegio in quella che è poi stata la formulazione della decisione finale», per cui «nonostante [...] il numero non particolarmente elevato dei pareri rilasciati, traspaiono dalla prassi esaminata le indubbie potenzialità che caratterizzano tale organo e l’autorevolezza del suo operato»³².

²⁹ Sui problemi relativi all’esercizio di questa competenza, M.C. GRISOLIA, R. ROMBOLI, *Il Collegio di garanzia*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti*, cit., p. 205, secondo i quali «se proseguisse la tendenza attuale, ciò potrebbe alla fine intaccare, proprio nel suo nucleo fondamentale, la stessa identità del Collegio, scalfendone la funzione di garanzia ad esso attribuita», per cui «davvero grave sarebbe, infatti, se tali attribuzioni (pure anche istituzionalmente rilevanti), venissero a sostituire o surrogare le competenze per le quali esso era stato ideato, facendone perdere la memoria o, peggio ancora, facendo venire meno il senso della loro inconfutata utilità».

³⁰ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 24.

³¹ Si pensi, solo per citare alcuni esempi, al parere sulla conformità allo Statuto della legge elettorale, alla legittimità della revoca del Vicepresidente della Regione, alla permanenza in carica del Presidente del gruppo misto in alcuni casi particolari, al parere circa la surroga di un consigliere regionale eletto al Parlamento nazionale, al giudizio di ammissibilità sulla legge di riforma sanitaria e alla successiva deliberazione con la quale ha dichiarato che tale consultazione referendaria non dovesse avere più luogo alla luce dell’entrata in vigore della l.r. 84/2015.

³² M.C. GRISOLIA, R. ROMBOLI, *Il Collegio di garanzia*, cit., p. 205.

Osservatorio sulle fonti

3. I prodotti normativi

La Toscana continua ad essere una delle Regioni più prolifiche dal punto di vista del numero di leggi approvate. Nella IX legislatura sono state approvate in tutto 320 leggi regionali (nel solo 2015 si contano 66 leggi, di cui 25 da ascrivere alla X legislatura).

Il dato di per sé non sarebbe necessariamente positivo, perché, come è noto, nel nostro Paese è semmai l'eccesso della normazione a costituire un problema.

Tuttavia, un'analisi dello *stock* legislativo non sembra far emergere aspetti criticabili a questo riguardo: anche nel 2015 la legislazione toscana si presenta prevalentemente come manutentiva³³; semmai, da questo punto di vista, il problema è l'“eccesso di novellazione” che in non pochi casi si è prodotto, per l'eccesso di stratificazione dovuto a modifiche intervenute nel corso del tempo (cfr. *infra*, par. 11).

Da questo punto di vista, come si dirà (par. 12), sarebbe auspicabile una ripresa delle politiche di consolidazione normativa: nel 2015 non sono stati adottati testi unici ma in almeno un caso, ovvero la l. 30/2015 («Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010») si può parlare di una sorta di “testo unico sostanziale”³⁴.

Sul piano dei titoli competenziali, si conferma un significativo numero di leggi riferito alla potestà residuale, che dovrebbe essere attentamente considerato se non altro perché in tal modo si consolida una tendenza in atto ormai da anni, a dimostrazione di un rilievo della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 4, Cost. che non è adeguatamente colto dalla dottrina che sembra approcciarsi ad essa prevalentemente attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale³⁵. È comunque da considerare che la stessa prassi legislativa toscana, che può giovare dei riferimenti contenuti nei preamboli, sconta non poche incertezze, attestate dall'alto numero di leggi classificabili come espressione di una potestà “mista”: si tratta di uno stock legislativo che nell'ultimo quinquennio (2010-2015) comprende ben 82 leggi.

Il *Rapporto* sintetizza efficacemente l'andamento della legislazione regionale, evidenziando due piani distinti: «Il primo è stato rappresentato dall'esigenza di affrontare le misure emergenziali del Governo messe in atto a fini di riduzione e controllo della spesa pubblica, unitamente alla necessità di arginare l'impatto della crisi economica sul tessuto sociale e produttivo della Toscana; il secondo è stato quello di realizzare all'interno dell'ordinamento regionale le riforme istituzionali ed organizzative indotte sia dalla legislazione statale, sia dall'esigenza di semplificazione strutturale dell'ordinamento con conseguente diminuzione dei costi. Tale versante è

³³ Su tale definizione, sia consentito un rinvio al mio *La legislazione regionale nell'epoca della crisi*, cit., pp. 25 ss.

³⁴ Tale testo consta infatti di ben 141 articoli.

³⁵ Peraltro, la rilevanza concreta della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 4, Cost. anche nelle altre Regioni è attestata dai rapporti annuali dell'Issirfa: da ultimo, S. MANGIAMELI, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Roma, Il Sole 24 ore, 2016.

Osservatorio sulle fonti

stato ampiamente accompagnato dalla semplificazione amministrativa nell'ambito dei settori nuovamente regolati»³⁶.

In attesa dell'eventuale entrata in vigore del testo di revisione costituzionale "Renzi-Boschi", il contesto normativo ha visto a livello statale l'adozione di importanti atti normativi, quali la l. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"), il d.lgs. 126/2014 (modificativo del d.lgs. 118/2011), la riforma del mercato del lavoro (in particolare il d.lgs. 150/2015) che hanno determinato un significativo *stock* legislativo regionale attuativo.

Un punto da evidenziare è che sia le leggi regionali attuative della legge "Delrio" sia quelle attuative della riforma del mercato del lavoro vedono il frequente ricorso ad un'attività attuativa di tipo consensualistico, consistente in accordi o intese che chiamano in causa in entrambi i casi prevalentemente Regioni ed enti locali: si tratta di un punto da evidenziare nella misura in cui questa congerie di atti attuativi manifesta una evidente "fuga dalla normazione" in favore di strumenti indubbiamente più flessibili ancorché non facilmente inquadrabili dal punto di vista giuridico.

Certo, poiché soprattutto quella attuativa della l. 56/2014 è anche una legislazione in qualche misura di carattere emergenziale (dovendo rispettare la tempistica prevista dalla normativa statale) e ad attuazione "progressiva", si è delineato un percorso per certi aspetti inedito, fondato su un rapporto tra una legge "madre", ovvero la l.r. 22/2015 «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014» e più leggi "figlie" che, in quanto fonti pariorordinate, hanno potuto modificare legittimamente la prima³⁷.

In quanto legislazione anche "emergenziale" non mancano aspetti censurabili: oltre alle continue modifiche cui si è già alluso, si deve ricordare la clamorosa scelta di introdurre, in un apposito allegato alla l.r. 70/2015, l'elenco dei nominati del personale trasferito alle Regioni, in attuazione di quanto previsto alla l.r. 22/2015: solo a temperamento di tale inedita e discutibile previsione normativa anche nell'ottica della qualità della normazione è prevista la possibilità, in alcuni casi, di modifiche all'allegato con deliberazione della Giunta regionale (art. 17, comma 4).

4. Segue: le revisioni statutarie e l'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale

Nel corso del 2015 sono state pubblicate diverse proposte di revisione statutaria, alcune delle quali hanno riguardato aspetti non irrilevanti soprattutto sul piano del funzionamento del Consiglio.

Iniziando da queste ultime, la l. reg. stat. 5/2015 ha reso facoltativa l'elezione del portavoce dell'opposizione (art. 1).

³⁶ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., pp. 9-10.

³⁷ Tra queste, la ll.r. 70/2015; 9, 15, 25/2016 (e ulteriormente, alcune di queste modificano quelle precedentemente entrate in vigore).

Osservatorio sulle fonti

Si tratta di una modifica di non poco conto, se si considera che proprio la garanzia di adeguate prerogative delle opposizioni è stata una delle coordinate fondamentali dello Statuto regionale, in quanto individuata anche come un correttivo rispetto alla sostanziale conferma della forma di governo prevista dalla l. cost. 1/1999³⁸.

Le ragioni di tale correzione di rotta sono insieme politiche e istituzionali.

Sul piano politico, la previsione di un portavoce dell'opposizione, in tanto non pone problemi in quanto in Consiglio vi sia un unico polo di opposizione; viceversa, laddove, come nella X legislatura le opposizioni siano più di una e politicamente non omogenee, la carica di portavoce rischia di non esprimere più una rappresentanza unitaria dei gruppi non collegati al Presidente eletto³⁹. Sul piano istituzionale, il portavoce dell'opposizione è un organo ben concepibile nella prospettiva di una evoluzione della forma di governo regionale secondo una logica avversariale che non corrisponde alla prassi fino alla IX legislatura ma che, come si è detto (par. 2), potrebbe iniziare ad emergere nella legislatura attuale.

Forse proprio per questo all'inizio della legislatura il portavoce dell'opposizione è stato comunque eletto, nella persona del candidato Presidente più votato dopo Enrico Rossi⁴⁰.

La l. reg. stat. 6/2015 ha modificato l'art. 12, con l'inserimento di un comma 2-bis, ai sensi del quale «il regolamento interno disciplina i casi di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio per dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia o altra causa» (art. 1).

Come si legge nel *Rapporto* per l'anno 2014, tale revisione si giustifica allo scopo di «di evitare lacune ordinamentali nella disciplina del funzionamento degli organi che sono essenziali allo svolgimento delle funzioni consiliari»⁴¹. È però appena il caso di osservare come la formulazione della disposizione non sia particolarmente felice, poiché il rinvio al regolamento per la disciplina dei casi di cessazione anticipata si accompagna alla diretta predeterminazione degli stessi (dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia, altra causa)⁴². Tra l'altro, appare impropria la previsione di una mozione di sfiducia al Presidente, non solo per la posizione istituzionale dello stesso, ma perché tale strumento istituzionalmente mira a provocare l'obbligo di dimissioni dell'Esecutivo o, a

³⁸ Sul punto, per tutti M. RUBECCHI, *Art. 10*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 77 ss.; G. PERNICIARO, *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, pp. 87 ss.

³⁹ È però il caso di ricordare che nella X legislatura il portavoce dell'opposizione è stato designato nella persona del candidato Presidente della Lega Nord (ovvero del candidato più votato dopo il Presidente eletto).

⁴⁰ In concreto, si tratta di Claudio Borghi, della "Lega Nord".

⁴¹ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, in Regione Toscana, Consiglio Regionale, Direzione di area assistenza istituzionale. Settore Assistenza giuridica e legislativa, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2014*, cit., p. 10.

⁴² Peraltro, gli artt. 4, comma 5, e 5, comma 2, del regolamento interno del Consiglio si limitano ad attuare la previsione statutaria solo con riferimento alla disciplina procedurale.

Osservatorio sulle fonti

livello statale, anche di singoli Ministri⁴³. Non si deve poi dimenticare che lo Statuto toscano, più di altri Statuti coevi, valorizza prerogative di garanzia del Presidente del Consiglio, il quale, come è noto, tra l'altro, garantisce il ruolo dell'opposizione; dichiara la improcedibilità delle proposte di legge regionale, nei casi previsti dallo Statuto e dal regolamento interno (art. 13, comma 2); riceve le dimissioni del Presidente della Giunta (art. 33, comma 4) e può chiedere a questi lo svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali (art. 13, comma 3)⁴⁴: proprio tale pronunciato ruolo garantistico sembra in rotta di collisione con la previsione della sfiducia.

Infine, una terza revisione ha investito l'art. 16, comma 2, che è stato integrato nel senso di consentire il mantenimento di un gruppo "monocellulare" anche qualora rimanga in esso un unico componente «per effetto di successive riduzioni di componenti, di un gruppo in origine costituito da più eletti di una lista presentata alle elezioni regionali» (art. 1, l. reg. stat. 56/2015).

Si tratta di una modifica comprensibile ma che finisce in qualche misura per "consolidare" il fenomeno, certo non fisiologico, dei gruppi "monocellulari" che anche la legislazione statale tende a scoraggiare (si pensi all'art. 2, comma 1, lett. g, d.l. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 213/2012).

In questo senso, potenzialmente più rilevanti appaiono due innovazioni relative ai gruppi contenute nel nuovo regolamento interno del Consiglio: la prima è relativa all'obbligatoria adozione, da parte di ciascun gruppo, di un regolamento interno, anche (ma non solo) a tutela dei consiglieri aderenti; peraltro, l'art. 14 del regolamento non fissa alcun contenuto necessario ed è tutt'altro che sicuro che «sarà la volontà e la cultura politica di ogni gruppo ad implementare liberamente questa disposizione»⁴⁵.

In secondo luogo, il nuovo regolamento interno del Consiglio (art. 4, comma 3) mira ad adeguare la composizione dell'Ufficio di Presidenza nel caso di eventuali variazioni nell'assetto dei gruppi, affermando la decadenza automatica dei suoi componenti in caso di: *a*) riduzione della consistenza numerica del gruppo consiliare di appartenenza di almeno la metà dei componenti; *b*) cambiamento dell'appartenenza del gruppo consiliare alla maggioranza o alle minoranze.

Per quanto riguarda le altre revisioni statutarie, la l. reg. stat. 4/2015 ha introdotto la

⁴³ Il nuovo regolamento interno del Consiglio prevede sul punto (art. 4, comma 5) che «la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio è approvata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti del Consiglio». Tale previsione suscita non poche perplessità alla stregua di quanto previsto all'art. 26 dello Statuto, per il quale il Consiglio delibera validamente on la partecipazione al voto della maggioranza dei suoi componenti e con il voto favorevole della maggioranza dei votanti (comma 1), facendo salve soltanto le diverse maggioranze stabilite dalla Costituzione o dallo Statuto (comma 2).

⁴⁴ Sul ruolo fondamentale attribuito al Presidente del Consiglio regionale anche dalle disposizioni richiamate nel testo cfr., in particolare, A. CHELLINI, *Lo stato di attuazione del nuovo Statuto regionale della Toscana*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2009, n.2, pp. 5 ss.; C. NAPOLI, A. PERTICI, *Il Consiglio regionale*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti*, cit., pp. 68 ss.

⁴⁵ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, in Regione Toscana, Consiglio Regionale, Direzione di area assistenza istituzionale. Settore Assistenza giuridica e legislativa, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2014*, cit., p. 28.

Osservatorio sulle fonti

lett. *i-bis*) nell'art. 4, allo scopo di inserire, tra le finalità principali della Regione, «il diritto di fare sport per stare bene».

Si tratta di una revisione statutaria che non può che essere inquadrata alla luce della giurisprudenza costituzionale la quale, come è noto, è ferma nello stabilire che l'enunciazione di finalità principali «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto», per cui tali finalità «esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (sent. 372/2004)⁴⁶, mentre è incerta la stessa liceità di una legislazione regionale attuativa di tali previsioni⁴⁷.

La l. reg. stat. 55/2015 riguarda il Collegio di garanzia statutaria: è stato introdotto, per quanto attiene l'elezione dei componenti, il sistema del voto limitato, per ciascun consigliere, a quattro componenti ed è stata ridotta la durata in carica a cinque anni.

La prima innovazione elimina la necessaria maggioranza dei $\frac{3}{4}$ dei componenti per l'elezione dei componenti con ciò rinunciando ad un meccanismo che richiedeva, certo con la previsione di una maggioranza assai alta, l'accordo tra maggioranza e opposizione su tutti i componenti dell'organo.

La nuova formulazione sembra comunque assecondare la necessità che la maggioranza non riesca con le sue sole forze a eleggere la maggioranza dei componenti ma in una logica in cui maggioranza e opposizioni (in questo caso accordandosi tra loro) eleggono, anche senza intesa previa, i componenti; e ciò non è certo irrilevante dal punto di vista dell'inquadramento dell'organo.

L'eliminazione della designazione di una rosa di tre esperti da parte del Consiglio delle autonomie locali sembra essere un ulteriore indizio della crisi di questo organo, pure previsto dall'art. 123, comma 4, della Costituzione⁴⁸.

Qualche dubbio in più pone la seconda modifica, perché essa finisce per far coincidere la durata in carica del Collegio con quella del Consiglio che lo ha eletto: tale soluzione sembra infatti incidere negativamente, almeno in linea di principio, sulla posizione del Collegio che pure è organo indipendente e autonomo dal Consiglio, pur avendo sede presso quest'ultimo.

Anche in attuazione di tale revisione, la l.r. 67/2015 ha ridefinito le categorie degli eleggibili al Collegio, escludendo i magistrati a riposo (sostituiti con i magistrati fuori ruolo) e includendo i professori associati (anche gli abilitati non strutturati) e gli avvocati con almeno sette anni di esercizio effettivo della professione forense.

⁴⁶ *Considerato in diritto*, n. 2. Sul punto, da ultimo, U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli Statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁴⁷ Infatti, mentre detta liceità sembra esclusa nella sent. 365/2007, qualche dubbio emerge leggendo la sent. 4/2010 nella quale la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale campana anche utilizzando una disposizione di principio contenuta nello Statuto regionale.

⁴⁸ È singolare il fatto che il preambolo (peraltro assai breve) alla l. reg. stat. 55/2015 si limiti a giustificare la revisione dello Statuto solo con la diminuzione del numero dei Consiglieri, che renderebbe opportuno «modificare il sistema di elezione dei componenti il Collegio di garanzia introducendo il voto limitato e abbreviando la durata in carica dei componenti».

Osservatorio sulle fonti

Infine, la l. reg. stat. 57/2015 modifica l'art. 74 dello Statuto allo scopo di consentire l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare per la presentazione delle proposte di legge in materia di fusione di Comuni⁴⁹: in questo senso, è inserito un comma 1-*bis*, prevedendo che, nel caso di proposte di legge riguardanti l'istituzione di nuovi Comuni, di fusione di Comuni esistenti e di modificazione delle circoscrizioni o delle denominazione dei Comuni, l'iniziativa popolare possa essere esercitata da almeno il 10% degli elettori iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15% complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati nonché dal Consiglio o dai Consigli comunali interessati.

È presto per capire se questa revisione possa contribuire a rivitalizzare l'iniziativa popolare quantomeno in un ambito, quello relativo, in primo luogo, alla fusione di Comuni che peraltro nella prassi presenta problemi applicativi e incertezze per l'esito negativo dei *referendum* in non poche occasioni, tanto che per la prima volta nel 2016, il Consiglio regionale ha approvato con legge la fusione di due Comuni (Abetone e Cutigliano), derogando al proprio orientamento di rispettare comunque la volontà delle comunità locali interessate (l.r. 1/2016)⁵⁰.

Oltre alle revisioni statutarie, è poi rilevante l'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale (reg. 24 febbraio 2015, n. 27, «Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale»), sulle cui novità rispetto al testo precedente si rinvia al *Rapporto*⁵¹.

In questa sede vale la pena di sottolineare la positiva innovazione costituita dai pareri di merito delle Commissioni permanenti nel corso dell'esame del Programma regionale di sviluppo e del Documento di economia e finanza regionale che contribuiscono ad affermare la necessità di una compiuta e analitica istruttoria su questi due atti di fondamentale importanza.

⁴⁹ L'art. 74, comma 1, dello Statuto prevede infatti che per la presentazione delle proposte di iniziativa popolare sia necessario raccogliere cinquemila firme.

⁵⁰ In questo caso, infatti, il risultato del *referendum* è stato largamente favorevole alla fusione solo nel Comune di Cutigliano mentre è stato contrario nel Comune di Abetone. Nel preambolo alla l.r. 1/2016 si motiva la decisione in termini piuttosto laconici, come segue: 1. Il progetto per il comune unico fra i Comuni di Abetone e di Cutigliano si pone nella prospettiva di un miglioramento continuo dei servizi erogati e della promozione di forme avanzate di collaborazione tra i territori; 2. La fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano si colloca nell'ambito della riforma del sistema delle autonomie e della semplificazione dei livelli istituzionali; 3. I Comuni di Abetone e di Cutigliano presentano realtà socio economiche omogenee e integrate fra loro; 4. Al fine di pervenire nel 2017 alle elezioni degli organi del nuovo Comune di Abetone Cutigliano è prevista l'istituzione dello stesso a far data dal 1° gennaio 2017; 5. Si disciplina la successione del nuovo Comune nella titolarità dei beni mobili e immobili, nei rapporti giuridici attivi e passivi dei comuni estinti e si dispone il trasferimento del personale al nuovo Comune; 6. Per garantire la gestione dell'ente e la continuità amministrativa si prevede che, fino alle elezioni amministrative, il nuovo Comune sia gestito da un Commissario, è individuata la sede provvisoria, è stabilita la vigenza degli atti in vigore prima dell'istituzione del Comune di Abetone Cutigliano; 7. Si chiarisce che restano inalterati i benefici per i territori montani previsti dalla legge regionale e la classificazione del territorio montano; 8. Restano ferme le altre disposizioni previste dall'articolo 1, commi da 116 a 133, della l. 56/2014.

⁵¹ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., pp. 26 ss.

Osservatorio sulle fonti

Oltre alle novità introdotte, sono poi da sottolineare le conferme anche nel nuovo testo delle disposizioni a tutela della qualità della normazione, a partire dalla disciplina dei pareri istituzionali, che costituiscono un presidio procedurale prezioso e per molti aspetti proprio dell'esperienza regionale toscana che deve essere salvaguardato.

Da questo punto di vista, l'emergere di fenomeni nuovi, quali la cultura dell'"emergenza" che vorrebbe valorizzare in ogni caso la celere approvazione delle proposte di legge o l'ostruzionismo praticato dalle opposizioni nel corso dell'esame di alcune proposte di legge potrebbero spingere anche nella direzione di scorciatoie procedurali: da questo punto di vista, ad esempio, la fenomenologia delle leggi che seguono l'*iter* abbreviato di cui all'art. 24, comma 3, dello Statuto e quindi approdano direttamente all'esame dell'aula (tra queste, anche nel 2015, tutte quelle di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza), se è comprensibile su un piano generale, a maggior ragione per l'assenza a livello regionale della decretazione d'urgenza, dovrebbe essere rigorosamente contenuta; da questo punto di vista, per tale procedura dovrebbero valere, a maggior ragione, i presupposti sostanziali e procedurali previsti dall'art. 126 del regolamento interno del Consiglio per la procedura di cui all'art. 40, comma 2, dello Statuto⁵².

Oltre a eliminare la fase istruttoria nel loro procedimento di formazione⁵³, le leggi in

⁵² Tale disposizione non autorizza l'esclusione della fase in Commissione ma demanda al regolamento la previsione di «procedure abbreviate nei casi di urgenza»; l'art. 126 del regolamento interno del Consiglio prevede, sul punto, che «costituiscono in particolare motivi di urgenza i termini brevi a provvedere imposti da sopravvenute norme statali o europee, i provvedimenti di primo intervento connessi a calamità naturali, i provvedimenti volti a fronteggiare l'improvviso verificarsi di situazioni emergenziali di carattere economico, finanziario o sociale» (comma 3). La proposta di legge per la quale la Conferenza di programmazione dei lavori, con il voto favorevole della maggioranza dei Presidenti dei gruppi consiliari che rappresentino almeno i due terzi dei Consiglieri, riconosce sussistenti i motivi d'urgenza, è assegnata alla Commissione competente per materia che esprime il parere referente entro trenta giorni dall'assegnazione. Gli eventuali pareri istituzionale, secondari e di organismi consultivi, sono resi nel termine di quindici giorni dall'assegnazione. Scaduto il termine si procede in assenza dei pareri medesimi (comma 4). In ogni caso, scaduto il termine assegnato alla Commissione referente, la proposta è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio anche in assenza del parere referente della Commissione (comma 5). La Conferenza di programmazione dei lavori, in relazione agli specifici motivi d'urgenza riconosciuti, può stabilire eccezionalmente, sempre con la maggioranza di cui al comma 4, termini più brevi di quelli di cui allo stesso comma 4, oppure che la proposta sia esaminata direttamente dal Consiglio, previo inserimento nell'ordine del giorno della seduta di cui all'articolo 87. In quest'ultimo caso, le schede di legittimità e di fattibilità di cui all'articolo 150 sono distribuite ai consiglieri all'inizio della seduta (comma 6).

Il comma 6, nella parte in cui ammette che la Conferenza di programmazione possa disporre che la proposta sia esaminata direttamente dal Consiglio, sembra connettere la procedura di cui all'art. 40, comma 2, con quella di cui all'art. 24, comma 3, dello Statuto, che invece sembrano distinte (sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Art. 40*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, a cura di, *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 201). Non sembra però che tale previsione ponga problemi di legittimità, sembrando anzi accentuare il carattere eccezionale della procedura di cui all'art. 24, comma 3, e quindi del "salto" della fase in Commissione.

⁵³ Con ciò derogando a quella centralità del ruolo delle Commissioni permanenti desumibile dal regolamento interno del Consiglio: sul punto, in particolare, P. MILAZZO, *Il nuovo regolamento del*

Osservatorio sulle fonti

questione recano frequentemente la clausola della loro entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione, mentre non mancano i casi di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione⁵⁴.

Peraltro, i casi di entrata in vigore anticipata riguardano ormai non solo le leggi approvate con procedura di urgenza ma una parte non irrilevante della produzione legislativa del 2015⁵⁵; tale dato appare problematico alla stregua della ratio della *vacatio legis*⁵⁶.

Come si è accennato, un ulteriore fattore nuovo è dato dall'emergere di fenomeni ostruzionistici, nel corso dell'approvazione di alcune importanti proposte di legge nella IX legislatura⁵⁷, che potrebbero indurre ulteriori innovazioni nel regolamento interno del Consiglio: a questo proposito, è comunque da evitare la "tentazione" di introdurre istituti, come la questione di fiducia, che, oltre a risultare in qualche misura problematici alla stregua delle previsioni statutarie, risulterebbero deleteri anche nell'ottica della qualità dei prodotti legislativi (cfr. anche *infra*, par. 9).

5. Segue: la l.r. 1/2015 («Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008»)

Sempre sul piano istituzionale, di grande rilievo appare la l. reg. n. 1/2015, con la quale sono stati ridefiniti gli strumenti e le procedure di programmazione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014 che, come è noto, ha apportato ampie modifiche al d.lgs. n. 118/2011 a seguito dello spostamento della potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato in forza della l. cost. n. 1/2012.

Peraltro, il d.lgs. n. 126/2014 ha interpretato tale titolo competenziale, invero non privo di ambiguità, come sinonimo di "ordinamento contabile delle Regioni e degli enti locali"⁵⁸ fino al punto di individuare analiticamente anche per le prime gli strumenti di programmazione, i loro contenuti, la tempistica della loro approvazione⁵⁹.

Nonostante questo intervento legislativo statale caratterizzato da una *ratio* decisamente centralistica, la l. reg. n. 1/2015 ha ribadito il ruolo centrale della programmazione, affermato dallo Statuto (art. 46) e, in questo ambito, del Programma

Consiglio regionale della Toscana nel contesto statutario: profili dell'organizzazione consiliare, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, pp. 78 ss.

⁵⁴ Così, in particolare, nel *Rapporto*, G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 21 C. PARADISO, *Produzione legislativa dell'anno 2015 e caratteri qualitativi. Quadro riassuntivo della produzione della nona legislatura*, pp. 214-215.

⁵⁵ C. PARADISO, *Produzione legislativa dell'anno 2015*, cit.

⁵⁶ Sulla quale, per tutti, M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova, Cedam, 1986.

⁵⁷ Come ricordato nel *Rapporto*: G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., pp. 15 ss.

⁵⁸ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2014, in particolare pp. 76 ss.

⁵⁹ Sul punto, per tutti, M. NARDINI, *Il d.lgs. 126/2014: l'«armonizzazione» dei bilanci regionali nel quadro del nuovo principio di «equilibrio» ed i riflessi sull'autonomia del Consiglio*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 1031 ss.

Osservatorio sulle fonti

regionale di sviluppo (art. 7) inteso «come atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale» che, in coerenza con il programma di governo di cui all'articolo 32 dello Statuto, definisce: *a*) il contesto strutturale, con l'analisi degli elementi principali dello sviluppo regionale; *b*) le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale; *c*) le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e gli indirizzi per le politiche settoriali; *d*) il quadro delle risorse attivabili nel corso della legislatura; *e*) l'indicazione degli eventuali piani di settore regionali da elaborare nel corso della legislatura e di quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea e, come si dirà (par. 9), *f*) il programma di azione normativa di cui all'art. 3 della l. reg. n. 55/2008.

Da parte sua il DEFR (Documento di economia e di finanza regionale, sostitutivo del DAP) è qualificato come «atto di indirizzo programmatico economico finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale, e costituisce strumento di supporto al processo di previsione, nonché alla definizione del bilancio di previsione e della manovra finanziaria con le relative leggi collegate» (c. 1°). In particolare, esso «aggiorna il contesto strutturale del PRS e definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo, da perseguire in coerenza con gli obiettivi del PRS» e degli strumenti di programmazione regionale e fornisce una prima indicazione degli interventi da realizzare.

Rimane però il dato incontrovertibile che la l. reg. n. 1/2015 è in pratica una legge di attuazione del d.lgs. n. 126/2014 e dei suoi numerosi allegati⁶⁰, tanto che lo stesso preambolo alla legge regionale è costretta ad ammettere che, con riferimento alla contabilità regionale «è necessario legiferare nei limitati spazi residuati alla competenza regionale dopo le modifiche apportate al d.lgs. 118/2011» (n. 6).

Tuttavia, essa rimane una legge comunque rilevante anche nella parte in cui prevede strumenti di valutazione degli strumenti di programmazione (art. 20) e di monitoraggio delle politiche settoriali regionali individuate dal PRS e dal DEFR (art. 22).

Il percorso di riforma appare assolutamente condivisibile, nella misura in cui prevede un contenimento e una razionalizzazione degli strumenti di programmazione, in precedenza in numero eccessivo e tali da presentare in alcune materie fenomeni di sovrapposizione, anche in un'ottica di «finalizzare sempre più l'azione regionale al raggiungimento dei risultati, promuovendo la realizzazione di progetti regionali, quali strumenti di sviluppo e raccordo degli interventi e delle risorse finanziarie destinate ad una determinata tematica o ad un determinato ambito territoriale»⁶¹. Sul punto, peraltro, la l.r. 1/2015 prevede una anomala fattispecie di delegificazione laddove dispone che «nei casi previsti dal PRS, ovvero nei casi in cui la normativa nazionale o dell'Unione europea prevedano specifici strumenti di programmazione regionale, le strategie di intervento individuate dal PRS sono attuate anche tramite piani o programmi di durata pluriennale, aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale. I piani e programmi regionali previsti dal PRS richiedono una specifica

⁶⁰ In particolare l'allegato 4/1 che costituisce un fitto tessuto di principi e di regole relative alla programmazione regionale.

⁶¹ Così, nel *Rapporto*, M.C. TOSETTO, *Programmazione regionale "a cavallo" di legislatura*, p. 139.

Osservatorio sulle fonti

disciplina legislativa» (art. 10, comma 2) e che «a far data dall'approvazione del nuovo PRS, sono abrogate le disposizioni di leggi regionali che disciplinano piani o programmi regionali non previsti dal PRS medesimo ai sensi dell'articolo 10, comma 2» (art. 32, comma 2).

Rimangono però sullo sfondo ancora nodi irrisolti, quali la lunghezza dell'*iter* di approvazione degli strumenti di programmazione⁶², l'intreccio delle competenze di Ministeri, Giunta e Consiglio regionale nell'adozione di alcuni di essi⁶³, i loro rapporti con la legislazione regionale (e ciò vale anche per gli atti di pianificazione territoriale⁶⁴).

6. La produzione regolamentare

Riguardo la produzione regolamentare gli elementi di continuità appaiono sostanziali⁶⁵.

In primo luogo, il rapporto tra leggi e regolamenti appare sostanzialmente rispettoso dei principi di legalità e di preferenza della legge, per cui nella prassi è la legge a contenere direttamente contenuti quali l'individuazione dei beneficiari e i criteri per l'erogazione degli incentivi⁶⁶, con ciò interpretandosi rigorosamente la previsione di cui all'art. 12, comma 1, della l. 241/1990⁶⁷.

Anche nel 2015 la legislazione toscana appare sufficientemente attenta a rispettare forma e contenuto regolamentare: gli atti normativi ma di forma non regolamentare sono sporadici ma non del tutto assenti⁶⁸. Si tratta di un fenomeno da monitorare con grande attenzione, alla stregua di quanto previsto all'art. 42 dello Statuto e agli artt. 18 e 19 della l.r. 55/2008 che opportunamente tipizza la fonte regolamentare, a cominciare dall'individuazione della formula di emanazione e dalle disposizioni relative alla loro

⁶² Cfr., M.C. TOSETTO, *Programmazione regionale*, cit., pp. 133 ss.

⁶³ Si fa riferimento alle difficoltà dell'attività di "copianificazione" su cui si sofferma G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, in Regione Toscana, Consiglio Regionale, Direzione di area assistenza istituzionale. Settore Assistenza giuridica e legislativa, *Rapporto sulla legislazione. Anno 2014*, cit., p. 22.

⁶⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 26, comma 2, della l.r. 80/2015, ai sensi del quale «gli articoli 2, 2-bis, 6-bis, 7, 8, 9 e 11, della l.r. 91/1998 sono abrogati a decorrere dall'approvazione dei corrispondenti atti di pianificazione di distretto».

⁶⁵ Si vedano i dati del *Rapporto* riportati nel paragrafo curato da M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, pp. 240 ss.

⁶⁶ G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., pp. 11-12.

⁶⁷ Tale disposizione prevede infatti: «La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi».

⁶⁸ Così, ad esempio, art. 1, l.r. 17/2015; art. 102, l.r. 30/2015: in entrambi i casi si prevedono deliberazioni della Giunta regionale non espressamente qualificate come regolamenti, pur avendo contenuto normativo. È comunque da sottolineare che, almeno fino al 2013 non era irrilevante la produzione di atti formalmente amministrativi (ma in alcuni casi paranormativi) adottati dai Consigli regionali: Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in <http://www.camera.it/leg17/397?documenti=1112>, I, p. 160.

Osservatorio sulle fonti

pubblicazione⁶⁹.

Un terzo fattore di continuità è dato dal coinvolgimento forte delle Commissioni consiliari nel procedimento di approvazione dei regolamenti della Giunta, dato l'altissimo tasso di recepimento da parte di quest'ultima delle indicazioni contenute nel parere⁷⁰. Appare così confermata una linea di collaborazione tra Consiglio e Giunta nell'esercizio della potestà regolamentare che appare un dato da rimarcare ma che in prospettiva potrebbe risultare problematico ove finisse per determinare un fenomeno di "co-normazione", tale da appannare le rispettive responsabilità in ordine all'adozione dell'atto (ma la prassi toscana non sembra ancora giustificare questa preoccupazione)⁷¹.

Un ultimo fattore di continuità riguarda il tempo di approvazione dei regolamenti che risulta piuttosto contenuto (la media è di 44,5 giorni)⁷². Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza nella misura in cui un procedimento troppo prolungato e farraginoso rischia di alimentare due tentazioni entrambe da evitare: la "legificazione" anche di contenuti regolamentari, ovvero la "fuga" verso atti pararegolamentari.

Infine, come negli anni precedenti, si conferma l'assenza di regolamenti delegati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., a dimostrazione della scarsa volontà dello Stato di dare attuazione a questa (peraltro problematica) categoria di fonti secondarie⁷³.

Parte II: gli indirizzi sulla qualità della legislazione in una recente deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale

7. Considerazioni introduttive: la rilevanza della delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale toscano del gennaio 2016 all'inizio del secondo decennio dall'entrata in vigore dello Statuto

La Toscana è storicamente una delle Regioni più attente alla qualità della legislazione, ma la prassi normativa più recente, a causa, da un lato, del processo di riaccostamento verso lo Stato che di fatto si è ormai imposto e, dall'altro, del contesto

⁶⁹ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, in particolare pp. 34 ss.

⁷⁰ M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, cit., p. 243, il quale dà conto del fatto che le Commissioni consiliari nel 2015 hanno espresso sempre il parere di loro competenza (come è noto, ai sensi dell'art. 42, comma 2, dello Statuto, la Commissione consiliare deve esprimere il parere entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta; decorso tale termine, la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento).

⁷¹ Sul punto, con riferimento all'esperienza statale riferita alla delegazione legislativa, cfr., per tutti, A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV Legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV Legislatura*, Padova, Cedam, 2009, pp. 29 ss.

⁷² M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, cit., p. 243.

⁷³ Sulla quale, da ultimo, per tutti, G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 337 ss.

Osservatorio sulle fonti

emergenziale e delle polemiche sui “costi della politica” che hanno determinato una normativa caotica e frammentaria, ha fatto emergere talune criticità: da qui la decisione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Toscana 28 gennaio 2016, n. 10 (allegato A) di approvare un importante documento recante «Qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione», e consistente in una serie di indirizzi programmatici dell’assemblea legislativa per la X legislatura⁷⁴.

Si tratta di un documento di grande interesse, sia pure solo limitatamente innovativo, perché ripropone in sintesi alcune problematiche di fondo relative alla qualità della legislazione e impone agli operatori anche la necessità di tracciare un bilancio delle disposizioni in materia contenute nell’ordinamento regionale toscano (a cominciare dalle analitiche disposizioni contenute nello Statuto regionale) e non solo. Infatti, nel più recente periodo a tutti i livelli istituzionali sono da registrare novità che non possono non essere sinteticamente ricordate: se a livello dell’Unione europea è stata recentemente riproposta la strategia “legiferare meglio”⁷⁵, a livello statale sono da ricordare alcuni recenti atti normativi, a cominciare dalla l. 180/2011 che hanno riproposto la centralità degli istituti a presidio della qualità della normazione anche nell’ottica dell’impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese; peraltro, il loro impatto nella prassi normativa appare ancora tutto sommato modesto.

Il documento ricorda l’impegno della Regione Toscana sui temi della qualità della normazione che risale alla metà degli anni ottanta⁷⁶ (è del 1984 il primo manuale relativo alla formulazione tecnica dei testi normativi che ha preceduto di un biennio quello dello Stato⁷⁷).

È poi da ricordare il Convegno di Palermo del 1989 sulle tecniche legislative, alla cui realizzazione il Consiglio regionale della Toscana fornì un contributo decisivo⁷⁸, e che ha costituito la base per la realizzazione di un Manuale di tecnica legislativa unico per tutte le Regioni⁷⁹.

In questo senso, una tappa fondamentale è data dall’adozione del nuovo statuto regionale che, seguendo gli auspici della dottrina più avveduta sul tema⁸⁰, spicca, più di

⁷⁴ Il testo è rinvenibile nel *Bollettino ufficiale della Regione Toscana*, 2 marzo 2016, parte II, n. 9, pp. 151 ss.

⁷⁵ Si tratta di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, pubblicato in *Gazzetta ufficiale* dell’Unione europea L 123 del 12 maggio 2016.

⁷⁶ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., pp. 155 ss.

⁷⁷ G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXXV, Roma, Treccani, 1990, p. 5.

⁷⁸ Assemblea regionale siciliana, X legislatura, *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi (Atti del Seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989)*, Quaderno n. 28 a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell’Assemblea regionale siciliana, Palermo, Renna, 1990.

⁷⁹ La prima edizione delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* è stata adottata con delibera dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 24 febbraio 1992, n. 65.

⁸⁰ Per tutti, M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 813 ss.; A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 90 ss.; M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II. *La qualità della legislazione*

Osservatorio sulle fonti

quelli, coevi, delle altre Regioni, per l'attenzione alle tematiche della produzione normativa e, in questo ambito, alla qualità della normazione.

All'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 si era fortemente auspicato che tra i «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento», uno dei principali oggetti della potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria, ai sensi dell'art. 123 Cost., fossero inseriti principi sulla qualità della normazione⁸¹; e una tale scelta è stata giustamente sostenuta anche allo scopo di riaffermare il ruolo delle assemblee elettive regionali nel quadro di un assetto istituzionale che, pur valorizzando molto i Presidenti delle Giunte eletti a suffragio diretto, attribuisce alle assemblee stesse in via esclusiva l'esercizio della funzione legislativa (Corte cost., sent. 361/2010; 278/2014).

Come è stato giustamente affermato, «se le assemblee elettive sono necessarie per qualificare come democratico un regime politico, non sono invece sufficienti per determinare la qualità di quel regime, che dipende anche dalla qualità nella formulazione delle regole, nei percorsi cognitivi e valutativi che le sostengono, nella inclusività dei processi decisionali rispetto agli interessati. In altre parole, il principio di maggioranza non può costituire l'unico criterio utilizzabile per la formazione di qualunque tipo di decisione, perché la democrazia non esige che ogni funzione pubblica sia prerogativa di organi politici»⁸².

Ovviamente, l'affermazione del ruolo centrale del Consiglio non significa perdere la consapevolezza delle prerogative della Giunta, in particolare sul piano dell'iniziativa legislativa e dell'esercizio del potere regolamentare. Pertanto, il documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame allude in un apposito punto (il n. 10) a strumenti di intesa tra Consiglio e Giunta, in attuazione dell'art. 20 della l.r. 55/2008⁸³, «per la trasparenza e la qualità della legge». In tale punto, sul presupposto che «i principi e i metodi per la qualità della legge siano patrimonio condiviso tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, i quali sono pari destinatari della competenza all'iniziativa legislativa» anche perché «la legge deve essere chiara e precisa anche nei confronti degli apparati pubblici preposti alla loro attuazione», si afferma: «È importante che nella insostituibile sede di assistenza tecnico-legislativa al decisore

nei nuovi statuti regionali, Torino, Giappichelli, 2001; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 409 ss. Diversamente, secondo S. PANIZZA, *Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale*, in E. LIBONE (a cura di), *Idee e proposte*, cit., p. 187, previsioni relative alla qualità della normazione, pure opportune, non ricadrebbero nel contenuto "costituzionalmente obbligatorio" degli Statuti.

⁸¹ Per tutti, T. GROPPI (ed altri), *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 126 ss.

⁸² M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 198-199.

⁸³ Ai sensi di tale disposizione, «il Consiglio e la Giunta, con uno o più atti adottati d'intesa, definiscono regole sulla qualità normativa, in attuazione di quanto previsto dalla presente legge e in conformità alle regole stabilite di comune accordo fra le regioni e fra le regioni e lo Stato, e le forme e le modalità di collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa».

Osservatorio sulle fonti

politico vengano immediatamente perseguiti gli obiettivi di chiarezza della legge a fronte in particolare della formalizzazione dell'accordo politico sul testo legislativo e della cronica ristrettezza dei tempi delle istruttorie legislative. Pertanto, la formulazione degli atti normativi secondo regole comuni appare indispensabile ai fini della maggiore efficienza e rapidità dell'*iter* legislativo. Come pure appare indispensabile realizzare la formazione permanente dei funzionari che operano in ambito legislativo, collocando tale formazione nell'ambito di problemi reali ed operativi»⁸⁴.

Come accennato, lo Statuto toscano valorizza, forse in modo più analitico rispetto a quello delle altre Regioni, le tematiche della politica della normazione e, in questo ambito, di disposizioni finalizzate alla tutela della qualità della normazione stessa che non si limitano alla previsione di principio contenuta nell'art. 44, comma 1 («La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure»).

Tuttavia, è noto che un tale tessuto normativo, di per sé assai apprezzabile non è sufficiente a garantire che la qualità della normazione riesca a radicarsi nella prassi: anche se la legislazione toscana, in comparazione con quella delle altre Regioni, risulta tutto sommato apprezzabile, il radicamento delle tecniche a presidio della buona qualità della normazione incontra ancora oggi taluni ostacoli sia per ragioni istituzionali, sia per ragioni culturali, sia, ancora più, per ragioni politiche.

Alle prime, si è già alluso nei parr. 3 e 4. In ordine alle ragioni culturali, è da rimarcare l'esigenza permanente di una formazione sulle tematiche in questione a partire dalle aule universitarie⁸⁵, e poi, a seguire, nei confronti del personale regionale: non a caso, a tale esigenza di formazione è ispirato l'art. 12 del già menzionato accordo interistituzionale del 29 marzo 2007 che allude ad una «formazione permanente sulla qualità della regolazione del personale, e, in particolare, di coloro che operano nelle strutture tecnico-legislative» e prefigura, in questo ambito, un ciclo di formazione di base e un ciclo di formazione specialistica⁸⁶. E alla formazione del personale allude, altresì, l'art. 16, comma 1, della l.r. 55/2008, laddove afferma che alle strutture tecniche per il presidio della qualità della normazione, il supporto alla redazione dei testi normativi e l'elaborazione del rapporto sulla legislazione è assicurata «la congrua

⁸⁴ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 160.

⁸⁵ Sul punto, in particolare, E. ALBANESI, *L'insegnamento della tecnica legislativa nelle aule universitarie*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 163 ss.

⁸⁶ Il primo dovrebbe essere «incentrato su argomenti quali il sistema delle fonti giuridiche nell'attuale contesto istituzionale, l'articolazione e il contenuto delle politiche pubbliche, l'analisi dei sistemi di valutazione e l'analisi costi-benefici, la disciplina degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione di cui all'art. 1 del presente accordo nonché le più rilevanti esperienze di Air italiane ed internazionali» (art. 12, comma 2, lett. a, dell'Accordo); il secondo dovrebbe essere «incentrato sulle tecniche di analisi di impatto della regolamentazione, con particolare riguardo alle metodologie di valutazione economica, alle tecniche di consultazione e di definizione di strumenti di rilevazione (questionari cartacei e *on-line*), allo scopo fornire gli strumenti specifici per la realizzazione dell'Air» (comma 2, lett. b).

Osservatorio sulle fonti

dotazione organica, l'elevata qualificazione ed il costante aggiornamento professionale».

Ovviamente, questa attività di formazione non dovrebbe essere affidata solo a giuristi, essendo in questo caso cruciale un coinvolgimento anche di professionalità diverse che in materia di qualità della normazione appaiono essenziali: così, gli indirizzi programmatici del Consiglio regionale in oggetto alludono espressamente, in modo persuasivo, alla necessità di una collaborazione tra giuristi e linguisti «al fine di raggiungere i più alti livelli di aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo e amministrativo del Consiglio regionale»⁸⁷. Ovviamente, la collaborazione tra giuristi e linguisti non si esaurisce nella sola attività di formazione, ma, secondo il documento in esame, è destinata opportunamente ad estendersi anche all'attività di definizione delle c.d. formule normative standardizzate (intese, come si legge nel documento in esame, come quelle «formulazioni linguistiche da utilizzare nella redazione degli atti normativi al fine di disciplinare istituti, formulare disposizioni normative e strutturare la legge sempre in modo omogeneo»⁸⁸).

La definizione di tali formule costituisce un punto di grande rilevanza anche nell'ottica dell'interpretazione delle disposizioni (oltre che, su un piano più pratico, della ricerca dei materiali normativi) che però dovrebbe essere affrontato in modo uniforme dallo Stato e dalle Regioni, come si evince del resto dal (non ancora attuato) art. 12 dell'accordo interistituzionale del 29 marzo 2007 che affida ad un futuro manuale di tecnica legislativa comune a tutti i livelli istituzionali, tra le altre, l'individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso e la verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi⁸⁹.

Tuttavia, uno sforzo di omogeneità dovrebbe essere conseguito anche su altri piani, a cominciare dall'individuazione di comuni *nomina iuris* di alcune fonti regionali che ad oggi risultano diversi da Regione a Regione (è opportuno che gli statuti regionali, le leggi di revisione statutaria, i regolamenti regionali abbiano denominazioni diverse nelle singole Regioni? È così difficile ricondurle ad unità?) e dalle forme di citazione degli atti normativi che opinabilmente il Manuale di tecnica legislativa regionale affida alla discrezionalità delle singole Regioni⁹⁰.

8. I contenuti del documento

⁸⁷ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 158. Più oltre si aggiunge che «la collaborazione con importanti istituti di ricerca che rivolgono la loro attenzione alla lingua italiana in ambito giuridico – quali l'Accademia della Crusca e il CNR-ITTIG – appare un elemento di qualità del percorso che il Consiglio regionale intraprende per implementare la qualità delle leggi e in particolare il linguaggio normativo».

⁸⁸ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 162.

⁸⁹ Su alcuni punti utili riferimenti possono trarsi dalle circolari richiamate *infra*, nella nt. 124.

⁹⁰ Si tratta, come si dirà nel par. 11, delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* del 2007 (cfr. *infra*, nt. 123; cfr. anche *supra*, nt. 78).

Osservatorio sulle fonti

Il documento consta di una prima parte introduttiva, articolata in tre paragrafi⁹¹, cui fanno seguito dieci indirizzi programmatici in materia di qualità delle leggi, ovvero: 1) Chiarezza della legge e comprensibilità del testo: divieto di titoli, rubriche e sommari muti; 2) criteri di progettazione legislativa: omogeneità della legge, rinvii, novellazione; 3) standardizzazione di formule normative e delle forme di citazione degli atti normativi; 4) collaborazione tra giuristi e linguisti; 5) comunicazione legislativa: note di sintesi dei contenuti delle leggi regionali; 6) programmazione normativa; 7) implementazione e revisione dei testi unici; 8) partecipazione del Consiglio regionale alla formazione degli atti dell'Unione europea; 9) istruttoria legislativa: presentazione degli emendamenti; 10) intese per la trasparenza e la qualità della legge.

Da un punto di vista contenutistico, la deliberazione in oggetto appare caratterizzata da uno sforzo di ripercorrere in modo organico le diverse tematiche della qualità della normazione (ancorché, da un punto di vista formale, i dieci indirizzi programmatici si riferiscano espressamente solo alla «qualità delle leggi»), per riaffermare la necessità di buone prassi, a fronte di un «costante peggioramento della legislazione derivante da molteplici fattori istituzionali, politici, economici e tecnici»⁹².

Tuttavia, colpisce l'assenza nel documento in esame di ogni riferimento alle problematiche relative alla valutazione, che invece costituiscono parte integrante delle tematiche della qualità della normazione, come si evince, oltre che da una serie di disposizioni a livello statale⁹³, dall'art. 45 dello Statuto toscano⁹⁴, dalla legge regionale sulla qualità della normazione (l.r. 55/2008⁹⁵), dalle disposizioni attuative contenute nel

⁹¹ Intitolati, rispettivamente, «La politica della legislazione», «Il ruolo storico del Consiglio regionale della Toscana in materia di qualità della legge», «Mandato istituzionale del Consiglio regionale in materia di qualità della legge».

⁹² Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 154.

⁹³ Si pensi, a livello legislativo, all'art. 14 della l. 246/2005 (più volte modificato e integrato) e, a livello infralegislativo, al D.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 («Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (Air), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246») e al D.p.c.m. 19 novembre 2009, n. 212 («Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»).

⁹⁴ Sul quale, in particolare, M. PICCHI, *Art. 45*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., pp. 221 ss.

⁹⁵ Si vedano, in particolare, gli artt. 2 (laddove, tra i principi in materia di qualità della normazione, allude a «analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione»: lett. e), 4 (significativamente rubricato «Strumenti di analisi preventiva degli effetti degli atti normativi»), 5 (in materia di «Strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi»), 7, comma 4 (ai sensi del quale le proposte di legge sono corredate, nei casi e nelle forme previsti dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, tra l'altro, di una relazione sugli esiti dell'Air, nonché di una scheda di fattibilità; cfr. anche l'art. 8 in materia di documentazione a supporto delle proposte di regolamento).

Sulla rilevanza, a livello regionale, di una disciplina organica sulla normazione, cfr., per tutti, R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007, pp. 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

regolamento interno del Consiglio regionale⁹⁶, ma anche dall'accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007 che si sofferma in più disposizioni sull'essenzialità degli strumenti di valutazione⁹⁷.

Pur nella consapevolezza della sua onerosità sul piano dell'impiego di risorse umane e finanziarie⁹⁸, rimane l'auspicio che il tema della valutazione non sia sottovalutato dalla Regione Toscana, per la sua intrinseca rilevanza⁹⁹ ed anche perché essa consiste di un insieme di utili strumenti di supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice in ordine all'opportunità dell'intervento normativo o di modifiche allo stesso¹⁰⁰, a maggior ragione nella misura in cui, non essendo più sufficienti i tradizionali strumenti del sindacato ispettivo, molti statuti regionali, e tra questi quello toscano, «hanno affidato alle Commissioni e al Consiglio il compito di verificare gli esiti delle politiche pubbliche mediante le clausole valutative e le missioni valutative»¹⁰¹ anche valorizzando in tale ambito gli apporti partecipativi, dato che, come è stato efficacemente osservato, «la democrazia partecipativa potrà mettere al servizio della valutazione uno strumentario di tecniche partecipative ampiamente sperimentato, mentre la disciplina della valutazione della qualità potrà contribuire alla stabilizzazione e istituzionalizzazione delle procedure partecipative all'interno dei processi decisionali»¹⁰².

Non a caso, la Toscana in passato anche riguardo all'Air è stata un'esperienza per molti versi all'avanguardia¹⁰³.

Anche a livello statale, del resto, la rilevanza degli strumenti di valutazione anche

⁹⁶ Si vedano, in particolare, gli artt. 153 («Strumenti di analisi preventiva degli atti normativi») e 154 («Procedure per la valutazione di impatto della regolazione»).

⁹⁷ Cfr., in particolare, gli artt. 3 (in materia di analisi di impatto della regolamentazione), 5 (in materia di analisi di fattibilità), 6 (in materia di verifica dell'impatto della regolamentazione), 7 (in materia di clausole valutative a supporto dell'analisi *ex post* delle leggi).

⁹⁸ Per tutti, G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 163 ss.

⁹⁹ Si veda, per tutti, il progetto CAPIRe, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, il quale ha lo scopo, in particolare, di diffondere la cultura della “valutazione delle politiche”; in questo ambito, la “Carta di Matera” (rinvenibile in www.capire.org) del giugno 2007 si propone, in particolare, di sviluppare nelle Assemblee legislative regionali l'effettività degli strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Sul punto cfr., per tutti, N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in www.amministrazioneincammino.it.

¹⁰⁰ Per tutti, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 188.

¹⁰¹ M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., p. 3.

¹⁰² A. VALASTRO, N. PETTINARI, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 202.

¹⁰³ Sul punto, in particolare, E. CATELANI, *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello regionale: alcune riflessioni sull'esperienza toscana*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 310 ss.

Osservatorio sulle fonti

nella prospettiva dei rapporti con le imprese, è stata ribadita, da ultimo, dell'art. 6, comma 1, della l. 180/2011, il quale obbliga lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso: a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte; b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'art. 14 della l. 246/2005, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione e alla verifica dell'impatto della regolamentazione; c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività.

Più in generale, non si può dimenticare che le tematiche della qualità della normazione non possono essere ricondotte alle sole regole sul *drafting* (che impediscono la sola cattiva redazione formale dei testi) o a quelle relative all'analisi tecnico-normativa ma debbono comprendere tutti gli strumenti, invero complessi e problematici, che mirano a valutare l'impatto di una disciplina anche in termini di costi-benefici per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni, e quindi mettendo in conto anche il possibile mantenimento del quadro normativo vigente, in un'ottica che valorizza il c.d. "ciclo della regolazione", che «pone al centro il problema di valutare una regola in quanto capace di conseguire obiettivi»¹⁰⁴, trattandosi di «un processo decisionale normativo complesso composto da diverse fasi, dalla programmazione dell'intervento regolatorio alla valutazione successiva dell'efficacia della regolazione».

La rilevanza delle tematiche della valutazione emerge poi anche alla luce delle "aperture" sulle tematiche della valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁵ desumibili dal testo di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi"¹⁰⁶.

9. Gli strumenti previsti a tutela della qualità della normazione nell'ordinamento toscano

Dal punto di vista politico, vale la pena ricordare che già trent'anni fa, si era osservato che, relativamente alla qualità della normazione, «soprattutto politici, infatti, sono appunto i nodi da sciogliere, ed anche a livello regionale non v'è motivo di essere più ottimisti di quanto non si sia in genere nei confronti della effettiva volontà di giungere alla razionalizzazione della tecnica legislativa statale», poiché «la

¹⁰⁴ M. DI BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 24.

¹⁰⁵ M. CAPPELLETTI, *Qualità della regolazione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 228.

¹⁰⁶ Sul punto, per tutti, R. ZACCARIA, *Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, n. 3; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.italiadecide.it; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 24 febbraio 2016.

Osservatorio sulle fonti

razionalizzazione comprime gli spazi per quella microcomposizione di interessi e – non è un giuoco di parole – per quella composizione di microinteressi che ha agio di svolgersi nelle maglie di una produzione legislativa disordinata e trova a livello regionale un terreno fertile per la stessa dimensione (limitata) delle forze in campo»; tuttavia, si concludeva, «la trasparenza, la maggiore democraticità e la certezza, che le ‘buone’ tecniche legislative favoriscono, sono carte che una classe politica cosciente delle proprie stesse difficoltà non può permettersi di non giuocare, sulla via dell’uscita dalla crisi di legittimazione»¹⁰⁷.

Nel più recente periodo poi, la crisi economico-finanziaria che ha attanagliato il nostro Paese e la crisi della legge regionale che essa ha contribuito ad accentuare sono stati ulteriori fattori che hanno determinato una riduzione dell’autonomia normativa regionale in ambiti interstiziali (che accentuano la tentazione di scelte di carattere provvedimentale), per di più condizionati da un contesto di generale instabilità normativa (si pensi, solo per citare un esempio, alle “catene” di decreti legge che richiamano successivi interventi attuativi da parte delle Regioni).

È allora condivisibile quanto affermato nel documento dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame laddove richiama, quale auspicio, «la necessità di ripristinare un adeguato governo della legislazione», che «richiede una serie di cambiamenti e interventi complessivi, che configurino l’adozione consapevole di una politica della legislazione, che individui metodi e strumenti necessari per il migliore esercizio della funzione legislativa»¹⁰⁸.

In questo senso, un rilievo cruciale assumono le procedure poste a presidio della qualità della normazione, che risultano assolutamente essenziali¹⁰⁹ e che sono già prefigurate, almeno in parte, direttamente dallo Statuto: si pensi, in primo luogo, al combinato disposto degli artt. 13, comma 2, e 44, comma 7, che sanciscono l’improcedibilità delle proposte di legge che non osservino le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione¹¹⁰, esprimendo quindi «un segnale forte nel senso

¹⁰⁷ M. LUCIANI, E. SANTANTONIO, *Questioni di tecnica legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1227.

¹⁰⁸ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 154. Il documento conclude sul punto che «l’impegno sulla qualità della legge non può infatti limitarsi ad interventi isolati, sperimentali ed estemporanei, ma deve tradursi in un innesto di regole apposite sulle procedure della normazione, in modo da assicurare metodo, continuità e regolarità agli interventi di riqualificazione, attivando una dialettica tra Giunta e Consiglio regionale e tra maggioranza e opposizione orientata a realizzare una complessiva riqualificazione dei metodi dell’attività legislativa e la trasparenza dei processi decisionali» (*ivi*).

¹⁰⁹ Per tutti, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., pp. 93 ss.

¹¹⁰ Sul punto, cfr. anche nel regolamento interno dell’Assemblea legislativa regionale, oltre all’art. 8, comma 2, lett. e) (che si limita a ribadire le prerogative del Presidente del Consiglio in materia di qualità della normazione), l’art. 125, ai sensi del quale le proposte di legge devono essere composte da un preambolo e da uno o più articoli e devono essere accompagnate dalla documentazione prevista dalla legge regionale sulla qualità della normazione (comma 2). Le proposte di legge che comportano spese o minori entrate, devono indicare l’ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte, proponendo le conseguenti variazioni di bilancio (comma 3). Se una proposta di legge è priva degli elementi di cui ai commi 2 e 3, il Presidente del Consiglio invita il proponente a completare entro un

Osservatorio sulle fonti

del rilievo assegnato allo strumento-obiettivo della qualità normativa»¹¹¹.

Ed ancora, a tutela della qualità della normazione, l'art. 11 della l.r. 55/2008 (peraltro ancora solo sporadicamente utilizzato) stabilisce che «la violazione, da parte di leggi e regolamenti regionali, delle norme statutarie in materia di qualità della normazione può essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia di cui all'articolo 57 dello Statuto, ai sensi e con le modalità della legge regionale che disciplina tale organo», in un'ottica che quindi sembra valorizzare precise garanzie procedurali «volte a compensare la dubbia riconduzione della violazione del precetto qualitativo al vizio di legittimità costituzionale»¹¹².

Tuttavia, forse ancora più rilevanti sono gli strumenti previsti nel procedimento di formazione delle leggi; particolare rilevanza assumono, da questo punto di vista, alcune previsioni contenute nel regolamento interno del Consiglio regionale: in questa sede si può ricordare, all'interno del capo XVI (recante «Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione»), l'art. 150, il quale prevede che sulle proposte di atti assegnate alle Commissioni le strutture competenti all'istruttoria degli atti debbano predisporre la scheda di legittimità, la scheda di fattibilità, nonché «altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità».

Ai sensi del comma 2, la scheda di legittimità è predisposta su tutti gli atti sottoposti all'esame delle Commissioni dalle competenti strutture per l'assistenza giuridico-legislativa e contiene i seguenti elementi: *a*) osservazioni in ordine alla legittimità costituzionale e statutaria, alla conformità delle disposizioni rispetto alla disciplina europea e nazionale, nonché alla normativa riguardante le autonomie locali e al rispetto del principio di sussidiarietà; *b*) osservazioni sul rispetto delle regole di tecnica legislativa adottate con deliberazione dell'Ufficio di presidenza, con particolare riferimento alla chiarezza e semplicità del linguaggio normativo, alle tecniche di modificazione e di abrogazione espressa delle disposizioni vigenti e alla correttezza dei riferimenti normativi contenuti; *c*) eventuali proposte tecniche di modifiche necessarie a garantire l'omogeneità giuridica del testo.

La scheda di fattibilità è redatta su iniziativa della competente struttura o su richiesta

congruo termine la documentazione oppure ad indicare la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate, potendosi anche avvalere a tali fini della collaborazione tecnica degli uffici. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile (comma 4). Se una proposta di legge è manifestamente in contrasto con l'ordinamento giuridico, il Presidente del Consiglio invita il proponente ad apportare al testo normativo, entro un congruo termine, le necessarie modifiche di adeguamento. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile (comma 5). Le proposte di legge e gli articoli che le compongono devono avere contenuto omogeneo. Le proposte di legge di manutenzione o semplificazione dell'ordinamento devono avere contenuto omogeneo con tali finalità (comma 6).

¹¹¹ S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Art. 44*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 221.

¹¹² G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti regionali e legge regionale*, cit., p. 69, che si richiama a G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., p. 16.

Osservatorio sulle fonti

dei commissari e contiene, tra l'altro (comma 3): *a)* l'analisi delle potenziali criticità, con particolare riguardo all'accertamento della presenza e dello stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici chiamati ad applicare la norma; *b)* gli elementi di valutazione delle politiche con eventuale proposta di clausola valutativa; *c)* l'analisi finanziaria; *d)* osservazioni sulla relazione di analisi di impatto della regolazione, se presente¹¹³.

L'art. 151 specifica poi che il Presidente della Commissione, coadiuvato dall'Ufficio di Presidenza della stessa, assicura che gli atti approvati dalla Commissione rispettino i principi e le disposizioni in materia di qualità normativa e tecnica legislativa (in questa previsione, almeno in prima approssimazione, sembra emergere una sorta di parallelismo con il ruolo del Presidente del Consiglio in Assemblea), potendo disporre che gli atti in approvazione siano: *a)* divisi in più articoli, per evitare articoli con un numero eccessivo di commi e di disposizioni; *b)* riformulati sotto il profilo linguistico, per evitare formulazioni oscure o equivocate; *c)* corretti nella coerenza tra la motivazione e le corrispondenti disposizioni normative e non contenenti norme intrusive, estranee alla motivazione ed alle finalità dell'atto; *d)* corretti nella redazione, secondo le regole tecniche per la redazione dei testi normativi adottate dal Consiglio (comma 2).

Assai rilevante e centrale è poi l'art. 46, il quale prevede un preventivo parere obbligatorio di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale, che viene allegato al parere della Commissione consiliare referente, da parte della Commissione competente in materia istituzionale (comma 1).

La Commissione consiliare competente, qualora ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, tale parere, contrario o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, è tenuta a integrare il preambolo dell'atto con la motivazione di tale mancato accoglimento (comma 3)¹¹⁴.

La rilevanza di tale parere emerge, in particolare, anche dal comma 4, ai sensi del quale, nel caso in cui una proposta di atto sulla quale la Commissione competente in materia istituzionale abbia espresso il parere istituzionale obbligatorio sia oggetto, nel prosieguo dei lavori delle Commissioni consiliari, di modificazioni ampie e sostanziali sui profili istituzionali, la Commissione competente in materia istituzionale possa esprimere un nuovo parere istituzionale, da inviare direttamente per la seduta del Consiglio.

L'insieme di queste previsioni, unite alle già richiamate prerogative del Presidente del Consiglio regionale e alla possibilità di intervento dell'organo di garanzia statutaria costituiscono un fascio di strumenti che non richiede certo revisioni riduttive ma semmai una compiuta attuazione nella prassi, visto che esse virtuosamente si muovono in un'ottica di "filiera" Statuto-regolamento consiliare-legge regionale sulla

¹¹³ È da ricordare poi l'art. 47, comma 3, ai sensi del quale «nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione acquisisce gli elementi di conoscenza necessari per verificare la necessità, la legittimità, la qualità e l'efficacia del provvedimento, sulla base dei documenti istruttori di cui all'articolo 150».

¹¹⁴ Nel caso in cui il parere sia relativo ad una proposta di atto amministrativo, la motivazione del mancato accoglimento è inserita nella parte narrativa dell'atto.

Osservatorio sulle fonti

normazione¹¹⁵. Viceversa, in altre esperienze regionali l'impropria trasposizione di istituti previsti a livello statale¹¹⁶, quali la questione di fiducia anche su maxiemendamenti¹¹⁷ ha prodotto anche nel più recente periodo leggi *omnibus* illeggibili e di dubbia legittimità costituzionale¹¹⁸.

10. L'essenzialità della programmazione normativa

Gli indirizzi programmatici del Consiglio regionale per la X legislatura sono in qualche misura tutti rinvenibili, oltre che nello Statuto (artt. 39 e 44), nella già menzionata l.r. 55/2008 ed in particolare all'art. 2 che inquadra la qualità della normazione «quale strumento essenziale della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini» (comma 1) e indica, quali principi in tale ambito: *a*) programmazione normativa; *b*) snellezza delle procedure; *c*) semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme; *d*) manutenzione e riordino costanti della normativa; *e*) analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione; *f*) contenimento degli oneri amministrativi (comma 2).

Non a caso, il primo di questi principi è quello della programmazione normativa¹¹⁹ che appare rilevante anche sul piano della forma di governo della Regione.

L'art. 3 della l.r. 55/2008 prevede infatti che il Programma regionale di sviluppo (PRS), qualificato come «atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale» (art. 7, l.r. 1/2015), contenga, in coerenza con il programma di governo di

¹¹⁵ Così, P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., pp. 38 ss.

¹¹⁶ Sul punto, in particolare, N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, cit., pp. 229 ss.

¹¹⁷ Si pensi alla recente revisione statutaria della Regione Campania (approvata in seconda deliberazione il 29 aprile 2016), che ha esteso la possibilità per il Presidente della Giunta di porre la questione di fiducia sulla legge finanziaria, sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative all'istituzione di tributi ed imposte regionali, sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello Stato, nonché su materie di particolare rilevanza definite strategiche nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria regionale. Inoltre, la questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta regionale sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli di tutti gli atti sottoposti all'esame del Consiglio ad eccezione delle proposte di istituzione di Commissioni speciali o d'inchiesta, di modificazioni del regolamento consiliare e relative interpretazioni o richiami, degli atti di nomine, o connessi a fatti personali o sanzioni disciplinari. Cfr., sul punto, le *Audizioni sullo Statuto della Regione Campania*, in www.federalismi.it, 18 maggio 2016 (con i contributi di A. Piscitelli, P.L. Petrillo, S. Ceccanti, T.E. Frosini, G. Guzzetta, G. Scaccia, M. Scudiero).

¹¹⁸ Sempre con riguardo alla Regione Campania, solo per citare un esempio, si può ricordare l'art. 1, comma 196, della l.r. 16/2014 (collegata alla legge di stabilità regionale 2014) con la quale è stata innalzata la soglia di sbarramento per le elezioni regionali.

¹¹⁹ Sulla rilevanza della programmazione normativa, per tutti, M. DI BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., pp. 113 ss. Alla programmazione allude espressamente l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016 (cfr. *supra*, nt. 74).

Osservatorio sulle fonti

cui all'articolo 32 dello Statuto, tra l'altro, un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, volti sia al riordino che all'innovazione, nonché le linee fondamentali per periodici interventi legislativi di riordino dell'ordinamento regionale¹²⁰.

Vi è quindi una sorta di scansione che vede una prima concretizzazione del programma elettorale della lista o della coalizione vincente nel programma di governo che deve essere illustrato dal Presidente della Giunta al Consiglio regionale e da questo approvato entro dieci giorni (art. 32, commi 1 e 2, Statuto), a sua volta specificato e dettagliato, con un orizzonte di legislatura, nel Prs¹²¹.

È evidente in questo ambito la rilevanza della previsione di un «programma di azione normativa», ovvero una sorta di agenda normativa di legislatura: si tratta di una scelta virtuosa nella misura in cui, come si legge nel documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame, «la programmazione della regolazione ha il merito di anticipare le priorità dell'intervento, razionalizzare e rendere trasparente la decisione pubblica, aumentarne l'efficienza. Essa è rilevante per tre motivi: agevola l'attività dell'apparato tecnico, migliora la tempistica della decisione e ottimizza le attività di consultazione» e, soprattutto, rende possibile una utilizzazione razionale dell'Air che per sua natura non può atteggiarsi come uno strumento ad applicazione generalizzata¹²². Ancora, solo in una prospettiva di programmazione normativa, può essere immaginata una politica di riordino normativo, che veda l'adozione di testi unici, ovvero la manutenzione di questi (cfr. *infra*, par. 12) e, almeno potenzialmente, possono essere arginati quei fenomeni di «ingorgo» che hanno visto il Consiglio, nella parte finale della precedente legislatura regionale, esaminare praticamente nello stesso lasso di tempo un numero eccessivo di proposte di legge¹²³.

Lo stesso documento aggiunge poi che la stessa previsione di un fondo speciale per le leggi di iniziativa consiliare, contenuta nella l.r. 1/2015 (art. 16), potrebbe trovare una più razionale attuazione alla luce della programmazione anche delle iniziative legislative consiliari, anche se giustamente sul punto è ritenuta essenziale «una concertata posizione in tema di programmazione legislativa tra Giunta e Consiglio regionale».

Se queste sono le indubbie potenzialità della programmazione normativa, è però

¹²⁰ È da ricordare che, ai sensi dell'art. 7 della l.r. 1/2015, il Programma regionale di sviluppo definisce: a) il contesto strutturale, con l'analisi degli elementi principali dello sviluppo regionale; b) le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale; c) le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e gli indirizzi per le politiche settoriali; d) il quadro delle risorse attivabili nel corso della legislatura; e) l'indicazione degli eventuali piani di settore regionali da elaborare nel corso della legislatura e di quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea e, appunto, f) il programma di azione normativa di cui all'art. 3 della l. reg. n. 55/2008.

¹²¹ In questo senso, però, non poche perplessità emergono dal grande ritardo con cui il Prs è esaminato dal Consiglio regionale (nell'attuale legislatura esso non risulta ancora approvato).

¹²² E. CATELANI, *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello regionale*, cit., p. 314.

¹²³ Il *Rapporto* riporta che a fine 2015 il Consiglio regionale ha dovuto esaminare complessivamente 769 articoli di distinte proposte di legge: G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 18.

Osservatorio sulle fonti

chiaro che essa è pregiudicata irrimediabilmente dalla continua “rincorsa” della normazione in nome dell’urgenza che invece appare, come si è detto a più riprese, il movente principale della legislazione regionale nel più recente periodo.

11. I criteri di progettazione legislativa (omogeneità, rinvii, novellazione)

Ben quattro punti del documento dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame attengono alla chiarezza della legge e alla comprensibilità del testo: divieto di titoli, rubriche e sommari muti (n. 1), all’omogeneità della legge, ai rinvii, alla novellazione (n. 2), alla standardizzazione di formule normative e delle forme di citazione degli atti normativi (n. 3), all’istruttoria legislativa e alla presentazione degli emendamenti (n. 9).

I primi tre punti ripropongono, almeno in parte, spunti e indicazioni desumibili nelle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* del 2007¹²⁴; si tratta della terza edizione del Manuale promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto scientifico dell’Osservatorio legislativo interregionale che, a sua volta, riprende indicazioni contenute in circolari adottate nel 2001 da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento e del Presidente del Consiglio, recanti «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» e nella circolare del Presidente del Consiglio recante «Guida alla redazione dei testi normativi»¹²⁵. Rimane ancora purtroppo colpevolmente inattuato l’art. 14 dell’accordo interistituzionale del 2007 che impegna lo Stato, le Regioni e le Province autonome «ad unificare i manuali statali e regionali in materia di *drafting* di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l’utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche», richiamando il fatto che «particolare attenzione dovrà essere posta all’analisi del linguaggio normativo ed alla creazione di idonei glossari condivisi»¹²⁶.

Sul primo punto, il documento dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame si limita a rappresentare l’esigenza della «massima chiarezza della legge», condannando quindi «i titoli, le rubriche e i sommari che siano muti, qualora non riportino alcuna notizia del contenuto normativo, che al contrario debbono rappresentare»¹²⁷; e ciò è senz’altro condivisibile, anche se la prassi normativa toscana conosce purtroppo non pochi casi, ad esempio, di titoli che consistano in espressioni

¹²⁴ Rinvenibile in www.consiglio.regione.toscana.it.

¹²⁵ La circolare della Presidenza del Consiglio sulle «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 97 del 27 aprile 2001 (serie generale). La circolare relativa alla «Guida alla redazione dei testi normativi» è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 101 del 3 maggio 2001 (serie generale).

¹²⁶ Sul punto, per tutti, M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia*, cit., pp. 179-180.

¹²⁷ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 157. Cfr., *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* del 2007, il n. 42, par. 3, nel quale si legge: «Il titolo deve riguardare tutti gli argomenti principali trattati dall’atto. In particolare, evitare sia espressioni generiche, sia semplici citazioni di date e numeri di atti (“titoli muti”)».

Osservatorio sulle fonti

generiche o in semplici citazioni di date o numeri di atti¹²⁸.

Sul secondo punto, si afferma la necessità dell'esclusione di leggi *omnibus* e di inserimento nei testi di legge di norme intrusive.

Così, sono da ricordare le leggi di manutenzione normativa che dovrebbero limitarsi ai contenuti previsti dall'art. 13 della l.r. 55/2008¹²⁹, ma che nella prassi in alcuni casi hanno finito per (o hanno rischiato di finire per) atteggiarsi proprio come leggi *omnibus*; e lo stesso è avvenuto per le leggi di stabilità annuali, nonostante quanto previsto, da ultimo, dall'allegato n. 4/1 al d.lgs. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014¹³⁰, e soprattutto per le leggi collegate (si vedano, ad esempio, i contenuti eterogenei della l.r. 82/2015).

È appena il caso di ricordare che la questione dell'omogeneità dei contenuti legislativi sta acquisendo, anche a livello statale, un crescente rilievo, come è dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale sui limiti alla decretazione d'urgenza (sentt. 171/2007 e 128/2008) e sui contenuti delle leggi di conversione (sentt. 22/2012; 34/2014) e, in prospettiva, qualora entrasse in vigore il testo di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", anche delle leggi approvate con il procedimento bicamerale¹³¹.

Il documento in esame richiama poi, ma assai brevemente, le problematiche relative ai rinvii normativi, con particolare attenzione ai c.d. rinvii interni. Viceversa, come è noto, sono numerosi i problemi legati al fenomeno dei rinvii ad altri atti normativi, e non solo di carattere teorico¹³²: basti pensare ai frequenti rinvii contenuti nelle leggi toscane ad atti normativi dello Stato, di rango legislativo ma talvolta anche regolamentare, che ovviamente non sono nella "disponibilità" del legislatore regionale e che quindi possono successivamente essere modificati, derogati o addirittura abrogati.

¹²⁸ Cfr., ad esempio, la l.r. 27/2013 reca espressamente « Disposizioni di semplificazione di carattere settoriale. Modifiche alla l.r. 23/2007 , alla l.r. 1/2009 , alla l.r. 35/2011 e alla l.r. 3/1994 . Abrogazione parziale della l.r. 40/2009».

¹²⁹ Tale disposizione prevede infatti che le leggi di manutenzione dovrebbero limitarsi, in particolare: a) alla correzione di errori materiali o imprecisioni; b) all'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; c) all'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; d) all'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; e) all'interpretazione autentica di disposizioni regionali; f) a limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia.

¹³⁰ Nel n. 7 si legge, infatti che la legge di stabilità regionale «contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione».

¹³¹ Infatti, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 del novellato art. 70 Cost., le leggi approvate con il procedimento bicamerale «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma». Al principio di omogeneità si allude anche nell'ultimo comma del novellato art. 72, a proposito della procedura del "voto a data certa", laddove si afferma che «il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge» e nell'art. 77, sia con riferimento ai decreti legge (comma 5: « I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»), sia con riferimento alle leggi di conversione (comma 7: «Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto»).

¹³² Sul punto, per tutti, P. COSTANZO (a cura di), *Rinvio statico o dinamico?*, in www.costituzionale.unige.it e i riferimenti bibliografici ivi rinvenibili.

Osservatorio sulle fonti

In questo senso, spunti interessanti, ancorché ovviamente non risolutivi dei numerosi problemi in materia, emergono dall'art. 13-*bis*, comma 1, lett. *b*), della l. 400/1988 (inserito dall'art. 3 della l. 69/2009), ai sensi del quale «ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare»¹³³. Da parte sua il già ricordato art. 14 dell'accordo interistituzionale del 29 marzo 2007 si richiama alla «verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi», mentre la l.r. 55/2008 prevede che «l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni» sia uno dei possibili contenuti delle leggi regionali di manutenzione (art. 13, comma 1, lett. *b*).

Il documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame afferma poi la necessità di evitare l'eccesso della novellazione, soprattutto nei casi di interventi di riforma o di modifiche quantitativamente rilevanti, poiché esso «conduce ad un'eccessiva stratificazione di modifiche nel tempo che ostacolano la semplicità e il coordinamento interno dei testi legislativi e anche la leggibilità degli stessi nelle banche dati»¹³⁴.

Sul punto, è in primo luogo, è noto che la novellazione è la tecnica di abrogazione preferibile nell'ottica della certezza del diritto, come si evince, in generale, dal già citato art. 13-*bis*, comma 1, lett. *a*), della l. 400/1988, ai sensi del quale il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che «ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate»¹³⁵ e, in materia tributaria, dall'art. 2, comma 4, della l. 212/2000 («Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato»).

Nello stesso senso, l'accordo interistituzionale del 29 marzo 2007 prevede che tra gli elementi di *drafting* e di linguaggio normativo che dovranno essere considerati anche nel futuro manuale “unificato” Stato-Regioni vi siano, tra gli altri, «il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti» e «l'individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo» (art. 14, comma 2, lett. *c* e *d*).

In questo senso, la dottrina giustamente critica il frequente ricorso alla c.d.

¹³³ Nello stesso senso, l'art. 2, comma 3, della l. 212/2000 afferma che «i richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio».

¹³⁴ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 158.

¹³⁵ In questa sede, non ci si soffermerà sui problemi interpretativi risultanti dal comma 2 dello stesso art. 13-*bis*, ai sensi del quale «le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito».

Osservatorio sulle fonti

“abrogazione innominata”, per definizione inutile¹³⁶, ma anche le formule miste, come quella, purtroppo frequente, del tipo «sono o restano abrogate» dovrebbe essere sempre evitata, poiché sembra paradossalmente assecondare l'incertezza del diritto¹³⁷.

Similmente deve essere evitato il ricorso alle abrogazioni mediante successivi regolamenti di delegificazione (la cui ammissibilità nell'ordinamento toscano non è pacifica alla stregua di quanto previsto all'art. 42, comma 1, dello Statuto¹³⁸) ai quali si fa talvolta ricorso a livello statale, con esiti discutibili dal punto di vista normativo: si pensi, ad esempio, a quanto previsto all'art. 16, comma 3, della l. 132/2016, ai sensi del quale «con decreto del Presidente della Repubblica, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro sessanta giorni dalla data della pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, sono indicate espressamente le disposizioni del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, che, risultando incompatibili rispetto alle disposizioni della presente legge, sono abrogate dalla data di entrata in vigore della presente legge».

È evidente che una tale previsione non pone solo il problema del rispetto dei contenuti dell'art. 17, comma 2, della l. 400/1988 ma anche, quello teorico, della natura della «indicazione» delle disposizioni abrogate (non essendo chiara la portata di una “abrogazione delegificante” siffatta) e quello, più concreto ma non irrilevante, di una tecnica di legiferazione che porta il Parlamento a “confessare” di non essere in grado di capire come si atteggi la nuova legge rispetto, non genericamente al quadro normativo preesistente, ma, nel caso di specie, rispetto ad un atto espressamente menzionato (ovvero il d.l. 496/1993, convertito, con modificazioni, dalla l. 61/1994)¹³⁹.

Peraltro, la legislazione regionale toscana, con qualche eccezione, sembra comunque sempre attenta al fenomeno abrogativo: particolarmente apprezzabili sono le disposizioni, talvolta molto lunghe e articolate, contenute in leggi di riforma che

¹³⁶ Così, ad esempio, per tutti, G.U. RESCIGNO, “*Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*”, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, Maggioli, 1983, p. 152; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, cit., pp. 30 ss., secondo il quale «la formula in questione si presenta, innanzitutto, con i tratti ambigui dell'ossimoro: ricorrendo alla stessa il legislatore vuol “dichiarare senza dichiarare”, intende “esplicitare senza rendere esplicito”, asserendo qualcosa che non aveva bisogno di essere asserita per affermarsi» (p. 31); E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., pp. 150 ss.

¹³⁷ Infatti, l'espressione “sono abrogate” afferma la decorrenza dell'abrogazione dall'entrata in vigore della disposizione abrogatrice, mentre “restano abrogate” sembra alludere ad una mera ricognizione di disposizioni (o intere leggi) già abrogate in precedenza (e ipoteticamente da fonti diverse, in momenti diversi).

¹³⁸ Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Art. 42*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., pp. 209 ss.

¹³⁹ Sul fenomeno in questione, A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 135 ss.

Osservatorio sulle fonti

dispongono l'abrogazione espressa di leggi precedenti¹⁴⁰.

Ciò detto, però, indubbiamente l'«eccesso di novellazione» (per mutuare l'espressione usata dal documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame) pone a sua volta un problema di stratificazione normativa, evidente soprattutto nelle più rilevanti leggi di riforma settoriale¹⁴¹ e finisce quindi inevitabilmente per porre l'esigenza di un intervento di riordino organico su leggi troppo ampiamente e troppo frequentemente modificate.

12. Implementazione e revisione dei testi unici

Emerge quindi la necessità di procedere o all'approvazione di nuove leggi oppure, in attuazione di quanto previsto dall'art. 44 dello Statuto, all'adozione di testi unici: sul punto, il documento in esame auspica la programmazione di un'opera di riassetto dell'ordinamento regionale, comprensiva anche di una periodica revisione dei testi unici in vigore, anch'essi talvolta oggetto di numerose, e talvolta caotiche, modifiche.

Il punto è trattato in modo esteso in un apposito punto, che parte dalla menzione, a livello statale, del già richiamato art. 13-*bis* della l. 400/1988 che prevede una periodica (e comunque almeno ogni sette anni) opera di aggiornamento dei codici e dei testi unici statali e la successiva adozione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

Purtroppo però la stessa l. 400/1988 prevede (art. 17-*bis*, introdotto dall'art. 5, comma 2, della l. 69/2009) un'opera di redazione di testi unici, che sono qualificati come «compilativi», di dubbia riconducibilità alle fonti del diritto¹⁴² e quindi di dubbia utilità anche sul piano della loro redazione: non a caso, tale previsione è rimasta praticamente priva di concreta attuazione¹⁴³.

L'art. 44 dello Statuto toscano prevede un'articolata procedura di formazione e

¹⁴⁰ Si veda, ad esempio, l'art. 140 della l.r. 30/2015 che abroga espressamente quattro leggi previgenti e diciassette parti di leggi previgenti.

¹⁴¹ Si pensi, per quanto riguarda la Toscana, solo per citare un esempio, alla l.r. 32/2002 («Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro») che è andata incontro ad oltre 150 interventi di modifica.

¹⁴² Da ultimo, P. ZUDDAS, *I testi unici compilativi (di cui all'art. 17-bis della legge n. 400 del 1988) tra possibili «sconfinamenti» del Governo e auspicabili «recuperi» del ruolo delle Camere*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 151 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., pp. 224 ss.; A. MORRONE, *Sul riordino della legislazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, cit., p. 141.

¹⁴³ Tra i criteri previsti per la redazione dei testi unici in questione sono annoverati espressamente: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

Osservatorio sulle fonti

manutenzione dei testi unici legislativi e regolamentari per settori organici che, ai sensi dell'art. 12 della l.r. 55/2008, è promossa dal Consiglio e dalla Giunta.

I testi unici legislativi sono approvati dal Consiglio con un unico voto nelle parti di mero coordinamento delle leggi esistenti (comma 4)¹⁴⁴: si tratta di una previsione potenzialmente interessante perché consente una semplificazione rispetto al procedimento legislativo ordinario che invece trova integrale applicazione per i testi unici novativi (o sulle loro parti recanti modifiche di carattere sostanziale)¹⁴⁵.

Tuttavia, nella prassi la differenza tra “mero coordinamento” e “innovazione” ha dato luogo a diffuse incertezze, tanto che il Consiglio, soprattutto in presenza di testi unici solo in parte novativi, ha preferito seguire il procedimento legislativo ordinario, con ciò però vanificando l'unica scorciatoia procedimentale, essenziale, in un ordinamento, quello regionale, che non conosce la delegazione legislativa¹⁴⁶.

Un ultimo punto attiene al combinato disposto dei commi 3 e 5 dell'art. 44 dello Statuto regionale, i quali dispongono che i testi unici legislativi e regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

In questa sede, non ci soffermerà su tali clausole, frequentemente previste anche a livello statale¹⁴⁷, che, con riferimento ai rapporti tra fonti primarie¹⁴⁸, hanno suscitato un vasto dibattito a livello dottrinale che in questa sede non può evidentemente essere ricostruito.

In ogni caso, anche se mi pare condivisibile un orientamento diffidente circa la possibilità che la legge successiva possa essere sindacata in sede di giudizio di

¹⁴⁴ Ai sensi dell'art. 12, comma 2, della l.r. 55/2008, i testi unici, o loro parti, di mero coordinamento di leggi o di regolamenti contengono la puntuale individuazione delle fonti normative inserite nel testo coordinato.

¹⁴⁵ Si veda, in questo senso, l'art. 152 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, il quale prevede, in particolare, che sia il parere referente reso al Consiglio dalla Commissione competente a indicare se il testo unico o alcune sue parti hanno carattere di mero coordinamento compilativo.

¹⁴⁶ Sul punto, in particolare, si veda la sent. 378/2004 della Corte costituzionale, che, ribadendo l'inammissibilità della delegazione legislativa a livello regionale, ammette però che lo Statuto regionale possa «prevedere uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente, a meri fini “di riordino e di semplificazione”» (*considerato in diritto*, n. 7). Sul punto, per tutti, G. MARTINICO, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 232 ss.

¹⁴⁷ E nel testo di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”, con riferimento alle leggi approvate con procedimento bicamerale: sul punto, M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1^a Commissione-Affari costituzionali-del Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015, in www.senato.it, pp. 5 ss.; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in www.rivistaaic.it, 2015, n. 3, pp. 4 ss.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, p. 211; G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio» delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in www.gruppodipisa.it, pp. 11 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.rivistaaic.it, 2016, n. 1, pp. 12 ss.

¹⁴⁸ La letteratura sul punto è ovviamente vastissima: in questa sede, ci si limita a rinviare, per tutti, a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., pp. 65 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo*, cit., pp. 36 ss.

Osservatorio sulle fonti

legittimità costituzionale¹⁴⁹, lo stesso art. 44, comma 7, suggerisce un percorso diverso e forse più realistico, ovvero la già ricordata improcedibilità di proposte di legge che tacitamente modifichino o abrogano disposizioni contenute in testi unici¹⁵⁰. A ciò si aggiunga, come già accennato, la possibilità di intervento del Collegio di garanzia statutaria (art. 11, l.r. 55/2008).

La razionalizzazione della normativa regionale potrebbe avere un positivo impatto sia nei confronti dei cittadini, sia delle imprese, tanto che a livello statale la l. 180/2011 prefigura una legge annuale sulle piccole e medie imprese che però non ha ancora visto la luce¹⁵¹.

Si tratta però di un percorso istituzionale che appare di grande complessità tecnica e che deve essere attuato con grande rigore¹⁵².

Infine, l'attenzione del legislatore toscano alla manutenzione legislativa e il numero delle leggi regionali certo non altissimo rende probabilmente non necessaria l'adozione di provvedimenti "taglia-leggi", pure richiamati dall'accordo interistituzionale del 29 marzo 2007; e ciò anche per evitare di "esportare" nell'ordinamento toscano alcuni dei non pochi problemi che gli atti in questione hanno determinato a livello statale¹⁵³.

Semmai, potrebbe essere utile un monitoraggio sulle disposizioni legislative regionali che prevedono provvedimenti attuativi, allo scopo di verificare l'effettiva adozione di questi ultimi e, eventualmente, come previsto a livello statale dall'art. 21 della l. 124/2015¹⁵⁴, di adottare un'apposita legge¹⁵⁵. Quest'ultima dovrebbe provvedere all'abrogazione o modifica delle disposizioni legislative in esame, allo scopo, parafrasando ancora la l. 124/2015, di: a) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle che devono essere modificate al

¹⁴⁹ R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003, pp. 1-2. Sul punto, cfr. anche, E. VIVALDI, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., pp. 189 ss.

¹⁵⁰ Come detto, tale disposizione prevede 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».

¹⁵¹ Il documento allude anche al D.p.c.m. (*rectius*: Direttiva) 4 maggio 2010 «Attuazione della comunicazione della Commissione U.E. del 25 giugno 2008, recante "Pensare anzitutto in piccolo" Uno "Small Business Act" per l'Europa»: Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 166.

¹⁵² Colpisce, ad esempio, che a livello statale nella *Gazzetta ufficiale* del 16 luglio scorso sia stato pubblicato un avviso di rettifica recante ben 181 errori contenuti nel testo del d.lgs. 50/2016, attuativo di importanti direttive dell'Unione europea.

¹⁵³ Per tutti, cfr., in particolare, M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. I. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 96 ss.

¹⁵⁴ Attuato con il d.lgs. 10/2016 («Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

¹⁵⁵ In alternativa, si potrebbero inserire disposizioni *ad hoc* in una legge di manutenzione di cui all'art. 13, comma 2, della l.r. 55/2008.

Osservatorio sulle fonti

solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti e apportarvi le modificazioni necessarie; *b*) individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi e disporre l'abrogazione espressa e specifica; *c*) garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; *d*) identificare le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica; *e*) identificare espressamente le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea; *f*) assicurare l'adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di obblighi internazionali.

13. Le problematiche della comunicazione legislativa

Il documento in esame afferma che la comunicazione legislativa «è un segmento fondamentale, anche se distinto, della comunicazione istituzionale e corrisponde all'esigenza di conoscibilità e comprensibilità della legge, che deve essere di facile accesso e agevolare il diritto di partecipazione dei cittadini alle decisioni assunte e alle opportunità offerte. L'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica di una comunità è strettamente connessa alla loro reale possibilità di accedere e comprendere le regole che tale comunità si è data»¹⁵⁶ e per questo, a fondamento della comunicazione legislativa è evocato l'art. 3, comma 2, Cost., soprattutto perché «la pubblicazione delle leggi reca in ogni caso un'informazione specialistica che va tradotta e resa comprensibile»¹⁵⁷.

Il documento si riferisce a diverse disposizioni statutarie nell'ambito del Titolo I (artt. 3, 4, 11, 19) e del Titolo VII (artt. 72 e 73, quest'ultimo relativo al dovere di informazione quale strumento di partecipazione) ma, curiosamente, non all'art. 43, comma 2, ai sensi del quale «la legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti»¹⁵⁸.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 14 della l.r. 55/2008 prevede, peraltro piuttosto genericamente e sostanzialmente ricalcando l'art. 13 dell'accordo interistituzionale del 29 marzo 2007¹⁵⁹, che «la Regione, ferme restando le disposizioni sulla pubblicazione degli atti sul *Bollettino ufficiale* della Regione Toscana, favorisce la più ampia conoscenza dei propri atti normativi attraverso la comunicazione, anche in via telematica, dei loro contenuti essenziali e di ogni altro elemento informativo utile».

¹⁵⁶ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 163.

¹⁵⁷ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 164.

¹⁵⁸ Sul quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Art. 43*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., pp. 214 ss.

¹⁵⁹ Ai sensi di tale disposizione, «Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a prevedere forme di comunicazione legislativa nonché ogni altro mezzo idoneo a garantire una migliore conoscibilità dei testi normativi».

Osservatorio sulle fonti

Anche a livello dottrinale si era evidenziata l'utilità di una previsione statutaria sul punto della comunicazione legislativa perché «consente di conferire a tale modalità un'efficacia maggiore rispetto a quanto essa potrebbe assumere qualora fosse stabilita nella legge ordinaria regionale»¹⁶⁰.

Tuttavia, la disposizione statutaria sopra ricordata apre una serie non irrilevante di problemi, a cominciare dall'individuazione dell'organo chiamato a predisporre tali strumenti divulgativi (organi tecnici o organi politici? Ed in quest'ultimo caso, Consiglio o Giunta ovvero entrambi e in questo caso il primo per le leggi e la seconda per i regolamenti?). In questo senso, l'opzione per un ruolo centrale del Consiglio appare condivisibile, anche allo scopo di evitare rischi di informazione non imparziale¹⁶¹.

Trattandosi poi di una pubblicazione "accessoria" eventuali discrepanze con la pubblicazione ufficiale non potranno che essere risolte in favore di quest'ultima.

Sull'insieme di questi punti, il documento in esame propone alcune indicazioni assai convincenti che sembrano atteggiarsi quasi come principi e criteri per futuri interventi, forse anche di carattere normativo. In particolare si prevede: *a)* la divulgazione dei contenuti sostanziali della legge regionale dovrebbe essere perseguita mediante la redazione di schede illustrative dei loro contenuti salienti pubblicate nella Raccolta normativa, banca dati delle leggi e regolamenti regionali, accanto al testo della medesima; *b)* il contenuto di tali schede dovrebbe essere standardizzato e potrebbe comprendere le notizie essenziali relative al contenuto della legge e al procedimento di formazione della stessa; *c)* la diffusione delle schede potrebbe avvenire tramite la Raccolta normativa; *d)* è affermata la necessità di una collaborazione tecnica tra uffici del Consiglio e della Giunta ai fini della redazione delle schede e quindi è prefigurata una futura intesa sul punto, ai sensi dell'art. 20 della l.r. 55/2008.

14. Consiglio regionale e Unione europea

L'ultima parte del documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame attiene al tema «Consiglio regionale e Unione europea» che indica con forza la necessità di dare compiuta attuazione agli strumenti che il Trattato di Lisbona riconosce alle Regioni, quali enti territoriali dotati di potestà legislative.

In attuazione di tali novità, come è noto, la l. 234/2012 ha rafforzato il ruolo delle Regioni anche nella c.d. "fase ascendente" (art. 24), in particolare disciplinando la partecipazione delle assemblee legislative regionali alla verifica del rispetto del

¹⁶⁰ T. GROPPi (ed altri), *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, cit., p. 139. Sul punto, cfr. anche B. MALAISi, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, Eum, 2007, pp. 153 ss.; M. ROSINI, *La comunicazione normativa: verso nuove forme di pubblicità della legge?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., pp. 171 ss.

¹⁶¹ Per tutti, M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M. CARLI, C. FUSARO (a cura di), *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2002, p. 194; sul punto, cfr. anche M. AINIS, *Lo statuto*, cit., p. 818; T. GROPPi (ed altri), *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, cit., pp. 138-139.

Osservatorio sulle fonti

principio di sussidiarietà di cui al protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona (artt. 8 e 25).

Da parte sua, il regolamento interno del Consiglio regionale ha previsto l'istituzione, anche se non quale articolazione necessaria, di una Commissione competente per le politiche europee (art. 60), competente, tra l'altro, nella fase ascendente a formulare le osservazioni del Consiglio sui progetti di atti europei e a formulare le osservazioni concernenti il rispetto del principio di sussidiarietà e, nella fase discendente, a curare gli adempimenti di competenza del Consiglio conseguenti all'eventuale presentazione della legge comunitaria regionale, ai sensi della l.r. 26/2009, attuativa dell'art. 70, comma 1, dello Statuto¹⁶².

In concreto, il documento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in esame propone: *a)* uno stabile confronto politico tra Consiglio e Giunta «al fine di condividere livelli informativi e partecipare alla definizione della posizione unitaria della Regione sulle tematiche europee all'interno dell'ente e nei rapporti con lo Stato e gli organi europei¹⁶³»; *b)* l'istituzione di una sessione europea nell'ambito dell'organizzazione dei lavori annuali del Consiglio «quale occasione periodica per la riflessione sull'attività e sul ruolo della Regione nell'ambito delle politiche dell'Unione europea e di acquisizione da parte della Giunta regionale di informazioni e valutazioni»¹⁶⁴; *c)* un possibile aggiornamento della l.r. 26/2009 a seguito delle novità normative intervenute sia a livello europeo che nazionale¹⁶⁵; *d)* una generalizzata azione di sensibilizzazione e formazione «necessaria al fine di orientare in generale l'attività legislativa delle Commissioni e di disporre di un apparato tecnico specializzato»¹⁶⁶. Il documento si conclude ritenendo che un ruolo determinante (anche nell'ottica di un coordinamento tra le Regioni, essenziale quantomeno nella fase ascendente) debba essere riconosciuto alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni (e Province autonome) cui la l. 234/2012 attribuisce funzioni di snodo procedurale.

Come si vede, in questa parte il documento contiene indicazioni che vanno ben oltre la latitudine delle tematiche relative alla qualità della normazione.

Nel merito, pur condividendo gli indirizzi sopra riportati, il timore che nel prossimo futuro il processo di valorizzazione del Consiglio non si realizzi appare più che fondato.

Il documento infatti parte dalla considerazione che in questo ambito il ruolo delle Regioni non dovrebbe subire un ridimensionamento a seguito dell'eventuale entrata in vigore del testo "Renzi-Boschi", dato che esso non tocca in alcun modo l'art. 117,

¹⁶² Ai sensi del quale «gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale».

¹⁶³ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 168.

¹⁶⁴ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., *ivi*.

¹⁶⁵ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., p. 169.

¹⁶⁶ Consiglio regionale della Toscana, Ufficio di Presidenza, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, cit., *ivi*.

Osservatorio sulle fonti

comma 5, Cost.: in realtà però, nella misura in cui tale disposizione prevede che le Regioni partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedano all'attuazione degli atti dell'Unione europea *nelle materie di loro competenza* non potrà non risentire del forte riaccentramento di competenze verso lo Stato, previsto dal testo di riforma, cosicché anche in questo ambito non è difficile immaginare che il ruolo delle Regioni sarà meramente interstiziale¹⁶⁷.

In secondo luogo, nella prassi normativa, le Regioni *de iure condito* sembrano avere sfruttato assai poco le prerogative loro riconosciute: così, in particolare, nella fase discendente, la carenza di leggi regionali attuative di obblighi comunitari sembra trovare una spiegazione con il fatto che la l. 234/2012¹⁶⁸, ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., consente allo Stato di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le Regioni e per le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma (art. 41)¹⁶⁹.

Ebbene, sembra che le Regioni, per così dire, abbiano di fatto “accettato” l'attuazione legislativa dello Stato, senza esercitare, nemmeno “a valle”, la propria competenza normativa¹⁷⁰, per cui anche la prassi delle leggi comunitarie (oggi si dovrebbe dire, “europee” a seguito dell'entrata in vigore della l. 243/2012) regionali appare tutto sommato deludente.

In tal modo, però, non solo le Regioni ancora una volta non hanno sfruttato una

¹⁶⁷ Per tutti, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it, 2014, n. 2; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 39 ss.; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, *ivi*, pp. 59 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, *ivi*, pp. 165 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, *ivi*, pp. 243 ss.; U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, pp. 291 ss.

¹⁶⁸ Sulla quale, in particolare, P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 837 ss.; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea – Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 905 ss.; L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 24.12.2012, n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015.

¹⁶⁹ Su tale meccanismo, cfr. già, , per tutti, G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 729 ss.

¹⁷⁰ Probabilmente, alla base di questa inerzia potrebbero esserci le difficoltà per le Regioni di distinguere, come in tutti i casi di “cedevolezza normativa”, le disposizioni inderogabili da quelle che potrebbero essere legittimamente sostituite dalle Regioni.

Osservatorio sulle fonti

competenza potenzialmente assai rilevante che l'ordinamento riconosce loro ma, sul piano della forma di governo, questa inerzia costituisce un'ennesima occasione persa dai Consigli per affermare un proprio ruolo nei confronti dei Presidenti e delle Giunte: da questo punto di vista, è sintomatico che non solo la potestà legislativa ma anche l'attività di indirizzo in questo ambito (art. 4, l.r. 26/2009) sia stata esercitata in modo limitato e non continuativo.

Certo, in ogni caso appare condivisibile la proposta di revisione della l.r. 26/2009 e non solo per adeguarla ai contenuti della l. 234/2012, ma anche per chiarirne alcuni aspetti: tra questi, l'attuazione in via regolamentare, di cui l'art. 7 non specifica limiti (il comma 4 si limita a precisare che l'elenco degli atti comunitari cui la Giunta intenda dare attuazione con regolamento sia contenuto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria regionale), e la disciplina degli adeguamenti tecnici in ordine ai quali l'art. 8 si limita a precisare che sono recepiti con deliberazione della Giunta, senza precisare se si tratti di atti aventi natura normativa ovvero amministrativa.