

Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali

di Giovanni Tarli Barbieri

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 4/2005)

1. Le recenti pronunce della Corte costituzionali sugli statuti regionali (sentt. 2, 372, 378, 379/2004) evidenziano spunti di un certo interesse in ordine alle fonti del diritto regionale "infrastatutarie" che fanno seguito a quelli, forse ancora più significativi, desumibili dalle ormai celebri sentt. 313 e 324/2003 che, come è noto, hanno rimesso alle fonte statutaria praticamente ogni determinazione riguardo alla potestà regolamentare, a partire dalla titolarità.

Peraltro, i contenuti di tali sentenze non possono non risentire del carattere certo non "rivoluzionario" delle disposizioni dei nuovi Statuti sulle fonti normative (ma non solo quelle, per la verità): come è stato giustamente evidenziato, il timore di subire l'impugnazione da parte del Governo ed il rischio di una pronuncia negativa da parte della Corte costituzionale hanno fatto sì che le Regioni abbiano preferito non rischiare «"scegliendo" di procedere lungo vie tranquille e già in qualche modo "certificate"».

A ciò si aggiunga che a scoraggiare soluzioni troppo innovative ha contribuito la stessa giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, la quale ha ricostruito lo Statuto come una fonte a competenza riservata e specializzata, cioè come una fonte di autonomia che, sebbene costituzionalmente garantita, deve comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentt. 304/2002; 196/2003; 372/2004): in tal modo, la stessa interpretazione giurisprudenziale del limite dell'«armonia con la Costituzione» non ha assecondato tesi restrittive che pure erano state proposte in dottrina.

Un secondo fattore che spiega la "continuità" delle soluzioni statutarie è costituito dal timore degli "statuenti" di non rafforzare, anche sul piano della produzione normativa, l'Esecutivo regionale; e ciò anche alla luce dell'elezione diretta del Presidente che gli stessi statuti hanno deciso di conservare (anche a seguito della sent. 2/2004 della Corte costituzionale), ricercando però al contempo "correttivi" in grado di riequilibrare i rapporti tra Presidente e Consiglio.

Per tutti questi motivi, la prassi statutaria ha disatteso quelle tesi dottrinali le quali ritenevano che l'art. 123 Cost., novellato dalla l. cost. 1/1999, avrebbe consentito ai nuovi Statuti una capacità fondativa e conformativa di un sistema delle fonti regionali (ipoteticamente anche assai diverso da Regione a Regione), con una capacità innovativa che si riteneva estesa fino alla possibilità per gli stessi di prevedere atti con forza di legge e, a livello di fonti secondarie, regolamenti indipendenti o regolamenti in materia riservata, nuove tipologie referendarie "deliberative".

Certamente, però, anche le tesi dottrinali più prudenti non avrebbero escluso soluzioni anche assai innovative quantomeno negli ambiti sicuramente rimessi alla potestà statutaria, nei quali essa può realizzare nell'ordinamento regionale quel modello di normativa "rinforzata" che a livello statale manca.

Ciò premesso, sulle tematiche delle fonti regionali la giurisprudenza costituzionale in commento sembra seguire percorsi consolidati, non mancando talvolta anche di riferirsi a istituti o a soluzioni già radicati ben prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999. A fronte di ciò, colpisce l'atteggiamento fortemente "centralistico" del Governo e dell'Avvocatura dello Stato, dimostrato dai ricorsi alla base delle sentenze in esame, dai quali si evince una interpretazione angusta della fonte statutaria, quasi come se la l. cost. 1/1999 non avesse innovato alcunché. A ciò si aggiunga l'atteggiamento sostanzialmente incoerente dello stesso Governo che, di fronte a disposizioni sostanzialmente identiche contenute in diversi statuti, ne ha impugnato solo alcune (si veda *infra*), così come in distinti ricorsi ha sostenuto tesi sostanzialmente opposte, in violazione (certo, non sanzionabile) di un principio di coerenza, o, se si vuole, di "buona fede" che dovrebbe contraddistinguere i rapporti tra Governo e Regioni anche nel momento dell'impugnazione degli atti legislativi.

2. È noto che i rapporti tra la fonte statutaria e le altre fonti regionali non sono ricostruibili unicamente in termini di gerarchia, come è testimoniato dall'assetto delle fonti in materia di elezioni regionali che le sentenze in commento risolvono.

Come è noto, l'art. 122, comma 1, Cost. sembra demandare la materia in questione ad una legge regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»; tuttavia, poiché lo Statuto è chiamato a disciplinare la forma di governo, ci si era chiesti se anche tale fonte potesse intervenire a disciplinarne alcuni aspetti, sia pure di principio.

Nella sent. 2/2004 la Corte ha escluso che, quantomeno in linea di principio, la materia elettorale possa essere disciplinata direttamente in disposizioni statutarie, stante l'inequivoco disposto dell'art. 122 Cost. e la sua pariordinazione rispetto all'art. 123: da qui la conclusione che in questa materia la fonte statutaria, essendo «chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo», non può prefigurare l'adozione di un determinato sistema elettorale (come invece l'art. 38, comma 1, lett. a), dello statuto calabrese deliberato in seconda lettura nel luglio 2003) né prevedere l'indicazione sulla scheda elettorale del Presidente e del Vicepresidente (art. 33, comma 1), né fissare il limite di due mandati per il Presidente (art. 33, comma 7), né rinviare alla legge elettorale l'individuazione dei casi di ineleggibilità dei consiglieri e dei componenti della Giunta (art. 38, comma 1, lett. e) (sent. 2/2004), né, infine, stabilire forme di incompatibilità "affievolita" tra la carica di consigliere e quella di assessore (art. 45, comma 2, 3° periodo, Statuto Emilia Romagna; art. 66, commi 1 e 2, Statuto Umbria).

È indubbio che, in linea di fatto, la soluzione imposta dalla giurisprudenza costituzionale ha avuto il merito di far espungere dai progetti di Statuto inutili e farraginose disposizioni di principio in materia elettorale: in tal modo, i nuovi Statuti si sono limitati ad individuare il tipo di elezione adottato per il Presidente, rinviando alla legge elettorale ogni ulteriore determinazione.

Si è già accennato al fatto che, ad avviso della Corte, in materia elettorale «la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo». In questo senso, è da ritenersi che siano riconducibili alla competenza statutaria, essenzialmente: a) la scelta se rinunciare o meno all'elezione diretta del Presidente (art. 122, comma 5, Cost.); b) gli aspetti del funzionamento degli organi elettivi che non incidono direttamente sul sistema elettorale e sul regime di incompatibilità o ineleggibilità (disciplina della *prorogatio*; disciplina dello scioglimento e delle dimissioni, in attuazione di quanto disposto all'art. 126 Cost.); c) le scelte statutarie in materia di forma di governo che condizionano la materia elettorale o che comunque incidono su di essa.

Certo, la netta separazione tra materia statutaria e materia elettorale che emerge dalla giurisprudenza costituzionale può apparire "rigida" anche alla luce della diversa soluzione fatta propria per le Regioni a Statuto speciale dalla I. cost. 2/2001, che riconduce la materia elettorale tra gli oggetti della "legge statutaria". In effetti, ferma restando infatti, la competenza regionale in materia elettorale nei limiti dei principi fissati dalla legge cornice statale, la "distribuzione" della disciplina tra le due fonti regionali (statuto/legge) avrebbe potuto essere ricostruita in termini diversi, rimessi, almeno in parte, alle autonome determinazioni della Regione (fermo restando però il carattere "recessivo" delle disposizioni statutarie rispetto a successivi interventi del legislatore statale di cornice), proprio alla luce delle già ricordate connessioni tra forma di governo e legislazione elettorale che la stessa giurisprudenza costituzionale riconosce.

In questo senso, soprattutto alcune delle dichiarazioni di incostituzionalità affermate dalla giurisprudenza in questione appaiono forse eccessive, come quella di cui all'art. 38, comma 1, lett. e), della delibera statutaria calabrese che traspone sostanzialmente quanto previsto dall'art. 122, comma 1, Cost. Peraltro, anche la previsione dell'art. 38, comma 1, lett. a), della stessa delibera si limita a prefigurare un determinato sistema elettorale, che poi la legge regionale avrebbe potuto configurare in concreto. In questo senso, appare poi curioso che la Corte, attraverso l'illegittimità consequenziale, ampiamente utilizzata nella sent. 2/2004, non abbia fatto cadere anche la lett. f) dello stesso art. 38 che effettivamente attrae alla competenza statutaria una disciplina sostanzialmente dettagliata e particolare, imponendo la rappresentanza in Consiglio di ogni Provincia.

Tuttavia, anche altre dichiarazioni di incostituzionalità suscitano dubbi. Così quella, non espressamente motivata nella sent. 2/2004, relativa all'art. 33, comma 7, della delibera statutaria calabrese che poneva il divieto di ricoprire la carica di Presidente della Giunta per più di due mandati consecutivi.

Effettivamente, anche se l'afferenza di questa disciplina alla materia elettorale sembra confermata anche dall'art. 2, comma 1, lett. f), della I. 165/2004, non sembra infondato il rilievo per cui essa è riconducibile più propriamente alla forma di governo, piuttosto che ai casi di ineleggibilità del Presidente.

In effetti, i limiti alla rielezione hanno una *ratio* del tutto diversa da quella che è tipica delle usuali cause di ineleggibilità, riguardando non il rapporto tra il candidato e il corpo elettorale, ma le relazioni tra gli organi politici regionali: ciò che è

proprio della forma di governo.

Soprattutto nell'ottica della sostanziale conferma da parte dei nuovi Statuti del modello di forma di governo delineato dalla l. cost. 1/1999, una tale disposizione appare opportuna, sia «per evitare i rischi che possono derivare da una troppo a lungo protratta concentrazione di attribuzioni formali e di potere politico in una sola persona», sia per incidere, quantomeno indirettamente, sull'utilizzabilità dell'arma delle dimissioni del Presidente (che, come è noto, comportano anche lo scioglimento del Consiglio), e quindi sul suo stesso ruolo deterrente.

Considerazioni analoghe valgono per le disposizioni degli statuti dell'Emilia e dell'Umbria che prevedono la sostituzione con un supplente del consigliere regionale nominato Assessore, giacché anch'esse, incidendo sugli equilibri nei rapporti tra Consiglio e Giunta, risultano intrinseche alla forma di governo regionale, e quindi disciplinabili dalla fonte statutaria.

2.1. Alla base della scelta dei nuovi statuti di dettare alcune disposizioni di principio in materia elettorale vi era l'esigenza di "sottrarre" gli stessi alla disponibilità del legislatore ordinario, coinvolgendo quindi almeno una parte delle minoranze nel relativo procedimento di adozione.

A questo proposito, la giurisprudenza costituzionale in commento ammette la legittimità delle previsioni statutarie che prevedono l'approvazione della legge elettorale con la maggioranza assoluta dei componenti (sent. 2/2004).

Si tratta di un punto particolarmente interessante la cui rilevanza va ben al di là della materia elettorale, fino a coinvolgere la problematica dell'ammissibilità di leggi "rinforzate" nei nuovi statuti.

La possibilità per gli Statuti di prevedere fonti "rinforzate" può essere argomentata come segue: a) il fenomeno delle fonti regionali "rinforzate" non è nuovo, poiché vi sono tracce precise della loro esistenza già negli Statuti del 1971; b) è senz'altro possibile per gli Statuti ordinari, in quanto fonti chiamate a disciplinare la produzione normativa regionale, prevedere un procedimento legislativo "rinforzato" tanto più se esso è limitato all'approvazione solo di alcune leggi; c) la previsione statutaria in questione non limita affatto né la competenza del Governo ad impugnare la fonte "rinforzata" né il sindacato della Corte costituzionale su di essa; d) l'unico limite che lo Statuto incontra in questo ambito è costituito dal divieto di prevedere aggravamenti procedurali più intensi di quelli previsti per l'approvazione dello Statuto stesso: e ciò per il noto principio, logico, oltre che giuridico, che vieta ad una fonte di istituire fonti concorrenti o addirittura sovraordinate a questa.

In linea di fatto, comunque, i nuovi statuti non sono stati particolarmente attenti alla tematica delle fonti rinforzate: si deve comunque ricordare che una prima bozza di Statuto toscano del 2003 prevedeva la categoria delle leggi organiche, qualificate come fonti finalizzate all'attuazione delle previsioni statutarie e non già, quindi, come uno strumento normativo liberamente disponibile nei suoi contenuti dalla maggioranza dei componenti il Consiglio. Tale previsione rispondeva quindi all'esigenza, assai avvertita anche a livello statale, di garantire ad alcune leggi, istituzionalmente importanti, una maggiore stabilità e "rigidità" rispetto alle leggi regionali "ordinarie".

L'art. 42 della Bozza qualificava le leggi organiche come fonti subordinate allo Statuto ma sovraordinate alle leggi regionali. Proprio questa previsione risultava però discutibile: poiché le fonti in questione sarebbero state individuate in ragione dell'oggetto ad esse rimesso, il loro rapporto con le leggi regionali avrebbe dovuto essere inquadrato alla luce del principio di competenza e non già di quello di gerarchia.

3. Sul piano del procedimento legislativo, assolutamente paradossale è il ricorso del Governo avverso gli artt. 17 e 19 dello Statuto emiliano nella parte in cui, rispettivamente, consentono l'istruttoria pubblica nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi e disciplinano le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi che chiedono di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo.

Al contrario, le disposizioni in esame appaiono finalizzate a valorizzare il principio di partecipazione, corollario dello stesso principio democratico: non a caso, anche nel nostro Paese, soprattutto a livello locale è in atto una discussione riguardo all'introduzione degli istituti della c.d. "democrazia deliberativa" richiamati, del resto, anche dall'art. 1-47 del «Trattato che istituisce una Costituzione per l'europa».

Cosicché l'art. 97 Cost. può ben essere invocato in questa materia ma non già per sostenere l'illegittimità di queste disposizioni ma anzi per affermare la loro rilevanza anche alla luce del principio del buon andamento: non a caso, la stessa esclusione delle regole sulla partecipazione per gli atti regolamentari era stata ritenuta dalla dottrina uno dei limiti

più evidenti della l. 241/1990. Lo stesso vale, evidentemente, per gli istituti di partecipazione rispetto al procedimento legislativo che anzi attraverso questi strumenti riesce ammodernato nella misura in cui essi, come giustamente afferma la sent. 379/2004, «mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche». D'altra parte, non si può dimenticare che istituti di partecipazione, allora assai innovativi, furono introdotti anche negli Statuti previgenti, senza dare luogo a contestazioni sul piano della legittimità costituzionale ma, semmai, incontrando le critiche della dottrina per la loro scarsa utilizzazione.

Importante è il passaggio in cui la sent. 379/2004 giustifica la previsione di cui all'art. 17, comma 2, dello statuto emiliano secondo il quale «il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie»: ad avviso della Corte, infatti, «l'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...] non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi; ed in ogni caso - come è noto - la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi è la regola nell'ordinamento comunitario: sembra pertanto evidente che la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte in questa direzione».

In questo senso, la sentenza ammette espressamente che gli statuti regionali possano imporre la motivazione degli atti normativi.

È noto che dell'introduzione della motivazione degli atti normativi si discute da tempo anche a livello statale, anche perché le motivazioni contrarie appaiono superabili. Tuttavia, al di là delle cause di carattere, per così dire, generale, che consigliano ed assecondano una tale innovazione (del resto in linea con quanto è previsto nell'ordinamento comunitario), e pur nella consapevolezza dei problemi che essa comporta, l'introduzione della motivazione appare quantomai opportuna proprio alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, per quanto attiene agli atti regionali, dell'art. 118 Cost., che, come è noto, codifica i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza quali criteri di attribuzione delle funzioni amministrative: in questo senso, come è stato osservato, «la motivazione, appunto, consentirebbe di capire perché il legislatore regionale ha ritenuto non applicabile la regola generale delle funzioni amministrative ai Comuni e, prima, alle autonomie funzionali o sociali».

4. La sent. 378/2004 risolve anche i dubbi di costituzionalità dell'art. 82 dello Statuto umbro che attribuisce alla Commissione di garanzia statutaria il compito di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

La Corte ha giudicato infondati i dubbi di costituzionalità sollevati con riferimento agli artt. 121 e 134 Cost., fondamentalmente per due motivi diversi: in primo luogo, perché lo Statuto si limita a prevedere l'organo solo nelle sue linee generali, rinviando ad un'apposita legge regionale (art. 81, comma 2) «le garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa, la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità»; in secondo luogo, perché le competenze della Commissione sono configurate in termini di un'attività consultiva che, ove accerti la non conformità degli atti allo Statuto, determina solo l'obbligo di riesame, tra l'altro senza particolari aggravamenti né di ordine procedurale (non essendo previsto, ad esempio, l'obbligo di riapprovazione a maggioranza assoluta) né di ordine sostanziale (non essendo previsto l'obbligo di adeguamento al parere della Commissione): da qui la manifesta infondatezza dei rilievi governativi secondo i quali, qualora l'art. 82, comma 3, fosse stato interpretato nel senso di collocare il parere dopo il compimento dell'attività normativa, avrebbe conferito ad un organo amministrativo «un inammissibile potere di sindacato su leggi e regolamenti già definitivamente adottati dagli organi competenti», in violazione degli artt. 121 e 134 Cost.

I due profili individuati dalla Corte sono strettamente connessi e non sembra sostenibile la preminenza del primo sul secondo, sul presupposto di un pericoloso indirizzo giurisprudenziale volto ad una "denormativizzazione" degli statuti.

In realtà, la tesi fatta propria dalla sent. 378/2004 si spiega alla luce dei contenuti degli artt. 81 e 82 in esame che appaiono assai "reticenti" e, per questo, discutibili.

In effetti, le disposizioni in questione non si premurano affatto di fissare direttamente e chiaramente alcuni aspetti essenziali dell'organo, quali le funzioni e l'effetto delle decisioni, e, sul piano strutturale, la composizione e le connesse garanzie di indipendenza.

Sul primo punto, il testo in esame si limita a prevedere che il collegio di garanzia ha il compito di esprimere «pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e

sull'ammissibilità dei *referendum* regionali» (art. 82, comma 1).

Mentre l'ultima competenza appare sufficientemente chiara, non altrettanto può dirsi per le altre due, di cui, come afferma giustamente il ricorso governativo, non è specificato il momento nel quale il parere è destinato ad inserirsi (prima dell'inizio dell'esame da parte dell'organo competente, dopo la deliberazione ma prima della pubblicazione o dell'emanazione? Il problema è peraltro comune anche ad altri Statuti, peraltro non impugnati): su questo decisivo punto, peraltro, la sent. 378/2004 lascia impregiudicati (si potrebbe dire, in attesa della legge di attuazione) i problemi alla base del ricorso governativo.

Per quanto riguarda gli effetti delle decisioni, l'art. 82, comma 3, come detto, si limita a prevedere l'obbligo di riesame della fonte normativa, con le modalità previste dalla legge: quindi non si prevede né un aggravamento nel caso in cui l'organo competente intenda disattendere il parere (ad esempio, l'obbligo di approvazione del testo a maggioranza assoluta dei componenti) e nemmeno un obbligo di motivazione o, ancora più limitatamente, di allegazione del parere al testo dell'atto riapprovato.

A fronte di tale deludente configurazione (comune peraltro anche ad altri statuti), rimane il fatto che l'istituzione di questo organo è necessaria, dato il rischio che, in sua assenza, «la posizione suprema dello Statuto nel sistema regionale delle fonti [...] rischierebbe di risultare meramente declamatoria».

Per la verità, la garanzia della rigidità statutaria non costituisce, almeno in prima approssimazione, una "zona franca" nella giustizia costituzionale. Tuttavia, anche se è pacifica l'illegittimità costituzionale di una legge regionale in violazione dello Statuto, rimane il fatto che ben poche volte la Corte è stata chiamata a sindacare il rispetto dello Statuto da parte delle leggi regionali in via principale, e ciò per la ragione che il Governo non è interessato a denunciare vizi che non si traducano in una lesione delle competenze statali.

Come accennato, i dubbi di costituzionalità sollevati con riferimento all'art. 134 Cost. sono stati dichiarati infondati alla luce della natura consultiva dell'organo quale configurato dallo Statuto umbro.

Infatti, non pare affatto decisiva, per sostenere l'inammissibilità della previsione di un organo regionale di garanzia statutaria, la giurisprudenza costituzionale che ha segnato la fine dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentt. 38/1957; 6/1970). In effetti, come è stato osservato, l'unicità della giurisdizione costituzionale non impedisce allo Statuto di istituire un organo che svolga «forme di controllo di tipo preventivo, inserendosi nel procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, pronunciando non tanto sentenze preclusive della promulgazione della legge o dell'emanazione del regolamento [...] quanto pareri, che possano, se del caso, essere superati dai soggetti politici regionali». Tale considerazione consente poi di escludere anche eventuali dubbi di costituzionalità per violazione della competenza statale in materia di giurisdizione (artt. 108 e 117, comma 2, lett. l), Cost.), trattandosi di un organo dotato certamente di essenziali requisiti di indipendenza ma per l'appunto competente all'espressione di pareri che non si traducono nell'annullamento di leggi.

5. La sent. 378/2004 dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39, comma 2, e 40 del nuovo statuto dell'Umbria che disciplinano, rispettivamente, il procedimento di delegificazione e la formazione dei testi unici. Ad avviso della difesa erariale entrambe le disposizioni avrebbero violato il principio della separazione dei poteri tra organo legislativo ed organo esecutivo, «principio che, in mancanza di deroghe costituzionali espresse, non consentirebbe l'adozione di regolamenti c.d. di delegificazione e deleghe legislative», data la riserva al Consiglio regionale della potestà legislativa sancita dall'art. 121, comma 2, Cost. che non incontra eccezioni di sorta. Più in particolare, per quanto riguarda l'art. 39, il Governo denunciava la sua incompatibilità con la struttura della legislazione concorrente, in quanto la fonte regolamentare avrebbe inciso sui principi fondamentali stabiliti dallo Stato con una normativa di rango primario; riguardo all'art. 40, la formulazione della disposizione avrebbe consentito alla Giunta di disciplinare materie di competenza legislativa né tale vizio avrebbe potuto dirsi insussistente per la previsione dell'approvazione finale del testo da parte del Consiglio giacché questa «è meramente formale, essendo precluso all'organo detentore della funzione legislativa qualunque potere emendativo del testo».

Entrambi i rilievi sono stati giustamente disattesi dalla Corte costituzionale in quanto palesemente infondati.

Prima di entrare nel merito delle questioni di costituzionalità in esame, si deve osservare che la sent. 378/2004, disattendendo le censure governative in esame sul presupposto che non configurerebbero attribuzioni di potestà legislativa alla Giunta, sembra assecondare la tesi dell'inammissibilità degli atti aventi forza di legge. Pare quindi

confermato anche da tale pronuncia il fatto che la riforma del Titolo V non ha scalfito il principio del necessario fondamento costituzionale e quindi della tassatività delle fonti primarie, nonché l'attribuzione al Consiglio regionale della potestà legislativa.

Ciò premesso, l'infondatezza dei rilievi governativi a proposito dell'art. 39 è palese. Tale disposizione, infatti, (rinvenibile anche in altri statuti, non impugnati su questo punto) si limita a delineare un procedimento di delegificazione analogo a quello risultante dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988, che conduce all'adozione di una fonte secondaria, secondo una prassi del resto già sviluppata anche a livello regionale (talvolta anche discutibilmente, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999) e non contestata in precedenza dal Governo.

La sent. 378/2004 osserva giustamente che la trasposizione del modello di cui all'art. 17 della l. 400/1988, da un lato, fa escludere violazioni del principio di legalità e della riserva di legge e, dall'altro, impedisce che la Regione possa disciplinare ambiti di legislazione concorrente (o anche residuale) direttamente con regolamento, giacché, come detto, la legge regionale è comunque necessaria per attivare la delegificazione.

Ovviamente, come è già stato bene sottolineato, è difficile immaginare nelle materie di legislazione concorrente una normativa a tre livelli (legge statale, legge regionale, regolamento di delegificazione); tuttavia, un conto è la difficoltà pratica, un altro conto è la illegittimità costituzionale di questa articolazione che non può certo essere affermata aprioristicamente.

Probabilmente, alla base dei rilievi governativi vi è il fatto che il modello di cui all'art. 17, comma 2, della l. 400/1988 a livello statale è stato stravolto da leggi successive, alterando quindi anche il ruolo del Parlamento e del Governo nel procedimento di delegificazione ed appiattendolo la stessa differenza tra decreti legislativi e regolamenti.

Da questo punto di vista, però, la normativa statutaria sulla delegificazione appare utile, potendo realizzare nell'ordinamento regionale un modello di normativa "rinforzata" inderogabile per il legislatore ordinario: oltre che il rispetto del principio di legalità e delle riserve di legge, il modello di cui all'art. 39 consente, ove ben attuato, di non emarginare il Consiglio a vantaggio della Giunta, in un contesto nel quale quest'ultima e il Presidente sono già significativamente rafforzati. D'altra parte, come si legge nella stessa sent. 378, il necessario fondamento legislativo del processo di delegificazione consente il sindacato di costituzionalità sulle leggi di autorizzazione anche (ma non solo) per violazione delle singole riserve di legge regionale.

Tutto ciò, peraltro, non significa che la sent. 378/2004 abbia, per così dire, "imposto" alle Regioni il modello di delegificazione di cui all'art. 17 della l. 400/1988: se si legge, infatti, la sentenza in questione anche alla luce della sent. 313/2003, si può concludere che i nuovi statuti potrebbero anche individuare un modello diverso che possa superare alcuni degli inconvenienti pratici che quello contenuto nella l. 400 ha determinato.

6. Per quanto riguarda l'art. 40 dello Statuto umbro, la Corte agevolmente confuta i rilievi governativi, alla luce del fatto che la disposizione si limita a disciplinare un speciale procedimento legislativo semplificato diretto all'approvazione di testi unici di riordino e semplificazione.

Secondo la Corte, ciò sarebbe confermato anche dal comma 3 che, salvaguardando l'attività di predisposizione del testo unico attraverso la confluenza dei progetti di legge, presentati *medio tempore*, nel testo unico stesso, «sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta nella sua opera di predisposizione del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale».

Peraltro, a tale ultimo proposito, si è giustamente osservato che la soluzione di cui al comma 3 si presta quantomeno a qualche dubbio di costituzionalità in quanto essa «può caricare il testo unico di contenuti innovativi anche in senso sostanziale rispetto alla legislazione in vigore, in quanto i progetti di legge giacenti vengono coinvolti nel procedimento», così da rendere la procedura semplificata in qualche modo "fuori asse" rispetto al riconoscimento al Consiglio della titolarità della potestà legislativa (art. 121, comma 2, Cost.).

La Corte non motiva affatto circa un ultimo rilievo di costituzionalità relativo, presumibilmente, al comma 5 dell'art. 40 che, nel consentire alla Giunta di approvare il testo unico delle disposizioni regolamentari anche autorizzate, attribuirebbe ad essa la possibilità di disciplinare materie di competenza legislativa. Tale rilievo appare infondato nella misura in cui la disposizione attribuisce alla Giunta il compito di adottare un testo regolamentare di natura attuativa, o

magari delegificante, ma sempre "guidata" dalla legge di autorizzazione che, tra l'altro, «determina l'ambito del riordino e della semplificazione e fissa i criteri direttivi, nonché gli adempimenti procedurali a cui la Giunta si deve conformare».

Tuttavia, sotto un diverso profilo, la stessa disposizione è discutibile laddove prefigura la redazione di un testo unico compilativo, giacché tale qualificazione, non essendo univoca, è fonte di possibili equivoci. Più in generale, la previsione in questione, laddove prefigura, in tale testo unico compilativo, l'indicazione per ogni disposizione della relativa fonte, legislativa o regolamentare, continua a muoversi nell'ottica del "testo unico misto" che a livello statale ha dato pessima prova di sé (art. 7 della l. 50/1999), al punto da essere rapidamente abbandonato (l. 229/2003).

Così risolte le questioni di costituzionalità sull'art. 40 in questione, rimangono sul tappeto altri interrogativi che la dottrina ha evidenziato ma che la sentenza lascia aperti, non essendo alla base del ricorso governativo. Essi possono così essere riassunti a) in primo luogo, non è stato affrontato il problema dell'ambiguità di nozioni come "riordino" e "semplificazione", soprattutto ove distinte da quelle di "novazione": si tratta di una questione assai rilevante anche perché la procedura di cui all'art. 40 non dovrebbe trovare applicazione in presenza di progetti di riordino che modifichino sostanzialmente la legislazione pregressa; b) non è chiaro se, ed in quali casi, il procedimento legislativo in questione possa interrompersi per transitare in quello ordinario, qualora il progetto presenti il carattere dell'innovatività; c) la previsione del comma 4, che intende salvaguardare la "stabilità" del testo unico rispetto al legislatore successivo che non lo deroghi espressamente, pur apparendo giustificabile, è condizionata nella sua efficacia alla buona volontà dei giudici (o del Governo) chiamati a sollevare la questione di costituzionalità nei confronti della legge implicitamente derogatoria: probabilmente, sarebbe stato allora più opportuno affidare l'obiettivo della "stabilità" dei testi sul piano del procedimento legislativo, anche (ma non solo) attraverso la dichiarazione di improcedibilità delle proposte non conformi.

7. Per quanto riguarda il *referendum* abrogativo, la Corte ha dovuto pronunciarsi sull'art. 75, comma 4, del nuovo statuto toscano, che individua il *quorum* di partecipazione nella maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Ad avviso del Governo, la disposizione avrebbe contrastato con il principio di ragionevolezza, facendo riferimento ad un criterio casuale e contingente, che non terrebbe conto né della diversa natura delle consultazioni referendarie rispetto alle elezioni regionali né del diverso interesse rivestito dalle due consultazioni per i cittadini, sia in relazione al loro diverso oggetto, sia in relazione alle diverse modalità di espressione e di computo dei voti.

La sent. 372/2004 riconduce la materia dei *referendum* all'autonomia statutaria delle Regioni ed anzi ai contenuti obbligatori dello Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost., laddove afferma che «alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali»: da qui l'impossibilità di ritenere vincolante l'art. 75, comma 4, Cost. Per di più, osserva la Corte disattendendo diametralmente il ricorso governativo, non è da ritenere irragionevole, in un periodo di crescente astensionismo elettorale, calibrare il *quorum* di partecipazione sulle ultime elezioni del Consiglio regionale «i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione elettorale».

Le argomentazioni della Corte appaiono senz'altro condivisibili anche se, nella loro stringatezza, aprono alcuni problemi di non secondaria importanza.

Così, innanzitutto, se, da un lato, le Regioni si vedono riconoscere attraverso i propri statuti un'ampia autonomia relativamente «ai processi di controllo democratico sugli atti regionali», rimangono ancora da definire i limiti di tale autonomia, anche se il problema appare forse più teorico che pratico, stante la poca fantasia dei nuovi statuti anche in questo ambito.

In effetti, la sent. 372/2004 non chiarisce univocamente quali siano i margini delle autonome determinazioni regionali in materia: in effetti, se in un passaggio essa afferma che «alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili», quasi a limitare alle tipologie costituzionalmente fondate la disciplina statutaria, successivamente riconosce che quest'ultima possa estendersi, più ampiamente, fino a «prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali».

Anche ad accogliere tale più ampia nozione (che appare maggiormente aderente alla *ratio* dell'art. 123 Cost.), vi è da chiedersi se il limite dell'"armonia con la Costituzione" possa costituire un limite invalicabile rispetto a eventuali tipologie referendarie che si sostanzino nella deliberazione popolare di un disegno di legge escludendo del tutto l'intervento del Consiglio regionale, tra l'altro in probabile violazione anche dell'art. 121, comma 2, Cost. Ed ancora, sul piano dei

referendum consultivi, consistenti dubbi di costituzionalità rilevano a proposito dell'art. 64 del nuovo statuto del Lazio (peraltro non impugnato dal Governo) che prevede la possibilità di un *referendum* consultivo anche su iniziative regionali di proposizione di leggi costituzionali, in puntuale contrasto con quanto asserito dalle sent. 470/1992 e 496/2000 della Corte costituzionale.

Ancora, ferma la piena legittimità e ragionevolezza dell'art. 75, comma 4, del nuovo Statuto toscano, vi è da chiedersi se l'eventuale abolizione del *quorum* di partecipazione potrebbe dirsi costituzionalmente legittima, stante la possibile incisione dello stesso principio democratico che tale scelta determinerebbe.

Un'ultima considerazione attiene alla disciplina delle fonti in materia di *referendum*: sul punto la sentenza in questione sembra adombrare il fatto che, trattandosi di un contenuto obbligatorio degli statuti, la materia referendaria debba trovare proprio in questa fonte la propria disciplina. Si tratta di un punto delicato alla luce di alcuni nuovi statuti che, alquanto stringati e generici su questo punto, finiscono per rimettere determinazioni anche significative alla legge regionale. In questo senso, è da ribadire che l'art. 123 Cost. (non toccato in questa parte dalla novellazione di cui alla l. cost. 1/1999) pone una riserva statutaria in materia di *referendum* che, anche se non "assoluta" deve comunque abbracciare la disciplina essenziale, ovvero, con riferimento a quello abrogativo, quantomeno: a) l'indicazione dei titolari dell'iniziativa referendaria; b) l'individuazione degli atti soggetti alla consultazione; c) gli eventuali limiti materiali e quelli attinenti alla struttura del quesito; d) l'indicazione del *quorum* di partecipazione e del *quorum* funzionale; e) la disciplina del controllo di legittimità/ammissibilità e, in particolare, individuazione dell'organo a ciò competente; f) l'elettorato attivo.

Su quest'ultimo aspetto non è possibile in questa sede ripercorrere la *vexata quaestio* dell'estensione del diritto di voto anche agli stranieri, alla luce delle diverse possibili interpretazioni dell'art. 48 Cost. e dell'autonomia statutaria e legislativa regionale.

Si deve comunque segnalare che la sent. 379/2004 ha "salvato" l'art. 15, comma 1, del nuovo statuto emiliano che riconosce a tutti i residenti in un Comune della Regione i diritti di partecipazione, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare. Peraltro, in concreto il diritto di voto ai residenti è escluso per i *referendum* abrogativi, sia perché l'art. 20 individua il *quorum* di partecipazione nella maggioranza degli elettori della Regione (comma 5), sia perché la stessa sent. 379 esclude che l'art. 15 possa essere interpretata nel senso di un riconoscimento del diritto di voto «a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale» o di un inserimento degli stessi «in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti».

Viceversa, la stessa sentenza sembra presupporre la possibilità per gli statuti (e le leggi regionali) di riconoscere ai residenti l'esercizio di strumenti di partecipazione quali i *referendum* consultivi (non a caso, viene ricordato l'art. 21, comma 1, lett. a), del nuovo statuto emiliano curiosamente non impugnato dal Governo, che attribuisce anche ad essi il diritto di proposta relativo a questi *referendum*).

Del resto, a prescindere dalle oscillazioni della "giurisprudenza consultiva" del Consiglio di Stato con riferimento alle elezioni circoscrizionali e dal dibattito circa la revisione dell'art. 48 Cost., il riconoscimento del diritto di voto ai residenti quantomeno nei limiti presupposti dalla sent. 379 è pienamente in linea sia con il d.lgs. 286/1998 (il cui art. 9 ammette espressamente gli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno sei anni ad esercitare «anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento»), sia con la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 e ratificata ed eseguita con la l. 203/1994. In questo senso, allora, le disposizioni del nuovo Statuto emiliano sicuramente aprono prospettive interessanti che il legislatore regionale dovrà però attuare in concreto.

8. La giurisprudenza costituzionale in esame non contiene particolari novità riguardo ai regolamenti regionali. Facendo seguito alle già citate sentt. 313 e 324/2003, la sent. 2/2004 afferma la piena legittimità degli artt. 34, comma 1, lett. i), e 43, comma 2, della delibera statutaria calabrese, nella parte in cui attribuiscono al Consiglio la titolarità dei regolamenti di attuazione ed integrazione nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 6, Cost.).

Da questo punto di vista, la Corte conferma quanto già sostenuto dalla dottrina maggioritaria, ovvero che l'attribuzione al Consiglio di questi regolamenti «appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale»: in effetti, se, come la regola generale suggerisce, anche i regolamenti in questione fossero assegnati alla competenza della Giunta, il rischio evidente è quello dell'emarginazione del Consiglio rispetto all'esercizio di una potestà normativa che concretamente potrebbe non risultare meno significativa ed importante rispetto alla potestà legislativa «siccome abilitata a concorrere (in forme ad

oggi sconosciute) con la disciplina statale nella regolazione di interessi di sicura connotazione nazionale (o, addirittura, sovranazionale)».

Peraltro, la sent. 2/2004 non ha risolto (né avrebbe potuto risolvere) le numerose questioni interpretative suscitate dall'art. 117, comma 6, Cost., a cominciare dall'inciso «salva delega alle Regioni» che ha suggerito la tesi (peraltro minoritaria) per cui esso sarebbe riferito alla delega di funzioni amministrative.

Sempre sul piano del potere regolamentare la sent. 379/2004 ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 49, comma 2, ultimo periodo, del nuovo statuto emiliano, nella parte in cui prevede la possibilità che la Giunta regionale disciplini con regolamento, nei limiti stabiliti dalla legge regionale, l'esecuzione dei regolamenti comunitari, senza alcun riferimento alle competenze statali di cui all'art. 117, comma 5, Cost. Di fronte a tali argomentazioni, giustamente definite in dottrina «formalistiche», la Corte ricorda, da un lato, che la disposizione censurata «disciplina in generale i rapporti tra le leggi ed i regolamenti regionali, dando per presupposta la titolarità da parte della Regione dei poteri normativi nelle varie materie e pertanto non pone anche in questa sede il problema dei limiti sostanziali e procedurali di questi ultimi». Per quanto riguarda i poteri sostitutivi, essi sono previsti sia dall'art. 117, comma 5, Cost. che dall'art. 120, comma 2, Cost. e quindi non è necessario ribadire l'esistenza (so veda anche l'art. 8 della l. 131/2003).

Del resto, l'attuazione dei regolamenti comunitari non *self executing* era già previsto dall'art. 6 del D.p.r. 616/1977, pienamente coerente con la legislazione successiva all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 che anzi ha ampliato gli spazi di intervento regionali: non a caso, la recente l. 11/2005 prefigura la possibilità che le Regioni si dotino di una propria legge comunitaria per l'attuazione degli obblighi comunitari nelle materie di propria competenza.

9. Per quanto riguarda i rapporti tra fonti regionali e fonti degli enti locali, alcuni interessanti spunti sono rinvenibili nelle sentt. 372 e 379/2004.

Una prima questione di costituzionalità da analizzare è quella relativa all'art. 63, comma 2, dello Statuto toscano che, attribuendo alla legge regionale la facoltà di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, è stata impugnata per violazione dell'art. 117, comma 6, Cost.

In effetti, l'art. 63 sconta i dubbi che già l'art. 117, comma 6, Cost. pone, essendo quest'ultimo stato oggetto di ricostruzioni alquanto diverse da parte della dottrina, che si è ispirata ora al principio di preferenza della legge, ora al principio della separazione delle competenze, ora, infine, alla preferenza del regolamento locale che quindi lascia il posto alla legge, nei casi in cui l'intervento normativo di quest'ultima sia giustificata in nome del principio di adeguatezza.

Da parte sua, l'art. 63 non asseconda nessuna delle tre tesi sopra riportate: in effetti, il comma 1, laddove definisce i regolamenti locali di cui all'art. 117, comma 6, Cost. come "autonomi" sembra assecondare la tesi della separazione delle competenze; il comma 2, laddove, a certe condizioni, sancisce la prevalenza della legge regionale sulle fonti secondarie locali si muove nell'ottica della preferenza della legge; infine, il comma 3, laddove consente che la legge regionale possa porre una normativa cedevole rispetto al successivo intervento dei regolamenti locali, anche laddove non sussistano «specifiche esigenze unitarie» sembra seguire la tesi della tendenziale preferenza della fonte locale rispetto alla legge regionale.

La sent. 372/2004 contribuisce solo in parte a dipanare i problemi: la tesi fatta propria da tale pronuncia, pienamente in linea con le precedenti pronunce relative al principio di sussidiarietà, può essere sintetizzata come segue: a) l'art. 63, comma 2, costituisce una deroga rispetto a quanto previsto dal precedente comma 1 che riserva ai regolamenti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite; b) tale deroga è pienamente coerente con l'art. 4 della l. 131/2003, il cui comma 4 ammette che la potestà regolamentare locale si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità; c) la previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale nella materia in questione è ammissibile, purché sia limitata ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie" che possono giustificare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, una disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite; d) se tale possibilità non fosse riconosciuta, si verrebbe all'assurda conseguenza che la tutela delle esigenze unitarie imporrebbe l'allocatione della funzione ad un livello di governo più comprensivo, in violazione del principio di sussidiarietà.

Di fatto, la Corte sembra assecondare un rapporto flessibile tra fonti regionali e fonti locali del tutto coerente con il principio di sussidiarietà, che, espressamente formulata in riferimento al piano amministrativo, «tende a proiettarsi anche sull'assetto delle fonti», in una logica cioè di «"competenza tendenziale" ragionevolmente derogabile dal legislatore regionale [...] cioè a condizione che ragioni di adeguatezza non giustifichino l'intervento normativo sussidiario del livello superiore (quello regionale)».

Tale prospettiva, che ripudia l'idea di una separazione netta di competenze tra le fonti e quindi di una riserva assoluta di regolamento locale, presuppone certamente una variabilità dei contenuti della legislazione in ragione delle esigenze unitarie, anche se tali contenuti dovranno essere commisurati anche all'autonomia degli enti locali, costituzionalmente tutelata.

In questo senso, però, un assetto di fonti governato dal principio di sussidiarietà richiede, per non conculcare nella prassi il livello normativo più basso, meccanismi efficaci di partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale. Tuttavia, la deludente disciplina del Consiglio delle autonomie locali nello Statuto toscano (come del resto negli altri statuti) non depone verso un'interpretazione "autonomistica" dell'art. 63 in esame.

Non impugnata dal Governo (e non si capisce perché alla luce della *ratio* del ricorso) è il comma 3 dello stesso art. 63, che legittima in generale l'intervento "cedevole" del legislatore regionale, assecondando una lettura non scontata dei rapporti tra legge regionale e regolamento locale. Essa, infatti, deve fare i conti con l'obiezione secondo cui «se la legge regionale deve tutelare gli interessi comuni, non si vede perché dovrebbe poi cedere. Se invece non ci sono interessi che richiedono la disciplina regionale, la norma c.d. cedevole è comunque fortemente invasiva. Non si può infatti dimenticare che la norma regionale sarebbe sì cedevole di fronte a successive discipline locali, ma intanto travolgerebbe ogni disciplina locale *preesistente*. Gli enti locali non potrebbero alla lunga non percepire la sostanziale vanità di una disciplina locale che può in ogni momento essere sostituita da quella regionale, che poi essi potrebbero (ma solo in parte) sostituire con una nuova disciplina locale, e così proseguendo»: non è allora azzardato ritenere che la *ratio* del comma 2 è diversa da quella del comma 3.

Un secondo motivo di ricorso, che interessa ai fini del presente lavoro, attiene all'art. 64, comma 2, del nuovo Statuto toscano, che demanda ad una legge regionale la disciplina, «limitatamente ai profili coperti da riserva di legge», dei tributi propri degli enti locali, salva la possibilità di questi ultimi di istituirli. Tale disposizione, secondo il ricorso governativo, violerebbe il combinato disposto degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., che prevede una legge statale recante i principi di coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario.

La Corte disattende tali rilievi alla luce della precedente sent. 37/2004 nella quale il rispetto della riserva di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 Cost. legittima il legislatore a disciplinare gli aspetti essenziali del tributo: poiché l'art. 119 Cost. legittima una disciplina sia a tre livelli (legislativa statale e regionale; regolamento locale) sia a due livelli (legislativa statale e locale, ovvero regionale e locale), l'art. 64 è interpretato come riferito ad una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di una legge regionale e di un regolamento locale, che non nega affatto, ma anzi presuppone la competenza statale a fissare i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nonché gli spazi ed i limiti entro i quali è chiamata ad esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

Anche in questo caso la decisione della Corte appare condivisibile, alla luce del rispetto del principio di legalità in materia tributaria, che la riforma del Titolo V non ha scalfito, pure in un'ottica di tutela dei poteri normativi degli enti locali (che l'art. 64 in oggetto comunque asseconda): semmai alcune perplessità, che però non toccano la disciplina statutaria toscana, possono derivare proprio dalla sent. 37/2004 ed in particolare dal fatto che tale pronuncia non sembra avere indicato con chiarezza il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina normativa primaria dei tributi locali.

Sulle pronunce in questione si vedano, in particolare, E. Balboni, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in questa *Rivista*, 2004, pp. 648 ss.; P. Giangaspero, *Statuti regionali e potere regolamentare regionale*, *ivi*, pp. 658 ss.; M. Luciani, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur.cost.*, 2003, pp. 2984 ss. e volendo, G. Tarli Barbieri, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella «transizione infinita» verso i nuovi Statuti*, *ivi*, pp. 2990 ss.

R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>. Si è quindi riprodotto un fenomeno (o,

miglio, una patologia) già riscontrabile al momento dell'approvazione degli Statuti previgenti.

Così, ad esempio, proprio con riferimento alle tematiche delle fonti regionali, per tutti, M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 413; C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 98-99.

Per tutti, M. Carli, *L'autonomia statutaria*, in M. Carli - C. Fusaro (a cura di), *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, *Comm. Cost.*, Bologna-Bari, Zanichelli-II Foro italiano, 2002, p. 211; il rilievo è sostanzialmente condiviso anche da M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., p. 417.

In questo senso, ad esempio, M. Ainis, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in questa *Rivista*, 2000, pp. 814-815; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., p. 414. In senso contrario, R. Tosi, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 97 ss.; U. De Siervo, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 209.

Sono favorevoli a questa eventualità, sia pure problematicamente, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 54 ss.; C.E. Gallo, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 97 ss. e, con alcuni temperamenti, M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., pp. 411 ss.

Per tutti, R. Tosi, *Regole statutarie*, cit.

Come la prassi successiva all'entrata in vigore della l. 400/1988 ha ormai dimostrato: U. De Siervo, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. XXV ss.

Per tutti, A. Cardone, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove aut.*, 2005, pp. 92 ss.

Paradigmatica è la questione della titolarità dei regolamenti regionali. È appena il caso di ricordare che all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 una apposita direttiva del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio rivolta ai Commissari di governo del 17 marzo 2000 (dopo che sul punto vi era stato un parere favorevole unanime della Conferenza Stato-Regioni: sul punto sia permesso un rinvio al mio *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in questa *Rivista*, 2000, 647 e ss.) aveva accolto la tesi secondo la quale in attesa dei nuovi statuti i regolamenti dovessero essere adottati dalle Giunte. A seguito di ciò il Governo aveva iniziato a rinviare leggi che prevedevano l'adozione di regolamenti del Consiglio regionale. Tuttavia, in seguito, mutata la compagine governativa con la XIV legislatura, il Governo prima ha impugnato una legge regionale lombarda che aveva autorizzato la Giunta ad adottare un regolamento (vedendosi accolta la questione di costituzionalità nella sent. 313/2003), poi quasi contemporaneamente, ed in senso diametralmente opposto, ha impugnato l'art. 34, comma 1, lett. i), e l'art. 43, comma 2, del "nuovo" Statuto della Calabria che hanno attribuito al Consiglio la titolarità del potere regolamentare delegato dallo Stato di cui all'art. 117, comma 6, Cost. che hanno attribuito al Consiglio la titolarità del potere regolamentare delegato dallo Stato di cui all'art. 117, comma 6, Cost. (si veda *infra*, n. 8).

Spunti ulteriori, in una prospettiva peraltro diversa e più ampia, si vedano in F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Milano 2001.

In questo senso, B. Caravita di Toritto, *La Corte costituzionale e l'allocatione della potestà regolamentare regionale (editoriale 12/2003)*, in *www.federalismi.it*.

È noto che il Parlamento con molto ritardo ha adottato la relativa legge cornice (l. 165/2004) che appare davvero tale, ponendo solo pochi, generali principi, nel rispetto dei quali alle Regioni rimangono spazi significativi di scelte normative: sul punto, in particolare, B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

Tali disposizioni prevedono infatti il subentro di un consigliere "supplente" per tutto il periodo in cui l'assessore rimane in carica.

M. Giampieretti, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, pp. 82 ss. Si è trattato di una scelta non scontata, data la non felice formulazione del già citato art. 122, comma 1, Cost. che sembra estendere l'oggetto della legge elettorale anche al tipo di elezione del Presidente nonché degli altri componenti della Giunta.

A. Cardone, *Gli statuti regionali*, cit., pp. 74 ss.

In particolare: a) le disposizioni relative alle modalità di elezione (diretta o consiliare) del Presidente della Regione; b) il numero dei consiglieri regionali; c) la disciplina dell'indizione delle elezioni (C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli - C. Fusaro (a cura di), *Elezione diretta*, cit., pp. 105-106).

Del resto, un tale "intreccio" di fonti, già prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, era stato giustificato dalla Corte costituzionale con riferimento all'ordinamento degli uffici delle Regioni, alla luce del combinato disposto degli originari disposti degli artt. 117, comma 1, e dell'art. 123 Cost.: in questo senso, per tutti, U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 307 ss.

Tra l'altro, la disposizione appare pienamente coerente con quanto sarebbe stato successivamente previsto dall'art. 4 della l. 165/2004 (che, limitandosi a prevedere la necessità di una «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», pone un principio difficilmente "giustiziabile").

Tra l'altro, non è inutile ricordare che una analoga previsione risulta anche nel nuovo Statuto dell'Umbria (art. 63, comma 5) non impugnato sotto questo profilo.

Tale disposizione pone, quale principio fondamentale per la successiva legge elettorale regionale, la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale in materia».

In questo senso, C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 211, p. 92.

In questo senso, per tutti, M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., pp. 465 ss.

C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, p. 92, il quale aggiunge che la fissazione di limiti alla rieleggibilità «si coniuga quasi "naturalmente" con l'elezione diretta, perché l'esperienza sembra indicare che il vantaggio del titolare di una carica monocratica di vertice è tale da impedire qualsiasi condizione di parità fra candidati al momento del rinnovo delle cariche».

M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., p. 259.

Si noti che un'analoga previsione figura anche nel nuovo Statuto toscano, peraltro non impugnato su questo punto dal Governo.

M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., pp. 277 ss., 465-466; analogamente, R. Tosi, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in questa *Rivista*, 2000, p. 972; G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in questa *Rivista*, 2000, p. 506. Non a caso si è affermato che la previsione della incompatibilità tra la carica di Assessore e quella di consigliere (esistente a livello dei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti e delle Province: art. 64, comma 1, d.lgs. 267/2000) avrebbe accentuato la logica di separazione tra Consiglio e Presidente-Giunta: 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, p. 117.

In senso contrario, circa la riconducibilità della previsione in esame alla forma di governo, N. Zanon, *Su un'ipotesi di temporanea «sospensione» del consigliere regionale nominato assessore*, in questa *Rivista*, 2000, p. 912; M. Volpi, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, pp. 218 ss.

Semmai problemi potrebbero emergere in relazione ad alcuni profili relativi allo *status* del consigliere supplente, ma questo aspetto tocca evidentemente tutt'altro genere di problemi, in particolare il divieto di mandato imperativo ribadito

anche dall'art. 4 della l. 165/2004.

Non a caso, l'art. 60 del testo elaborato dalla Commissione "D'Alema" estendeva alla legge elettorale lo stesso procedimento di adozione previsto per lo Statuto.

R. Tosi, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 53.

In senso conforme, M. Carli, *L'autonomia statutaria*, cit., p. 193.

In questo senso, per tutti, G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1984, pp. 5-6 ss. Non a caso, come è stato autorevolmente sostenuto a proposito delle leggi regionali "rinforzate" previste dagli Statuti del 1971, «è più corretto scartare l'idea che tali atti si distinguano in vista della loro forza, per mettere in luce piuttosto la speciale *competenza* di cui sono dotati; dal momento che le leggi "rinforzate" condizionano o valgono ad escludere del tutto le leggi ordinarie nei soli settori ad esse specificamente riservati, mentre sono parificate alle altre leggi (se non del tutto estromesse) in qualunque materia regionale che sia disciplinabile con il consueto procedimento»: L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 325.

Tali leggi avrebbero regolato, secondo criteri unitari: il sistema elettorale regionale; l'ordinamento degli organi del governo regionale; la normazione regionale; la programmazione regionale; la partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari; la disciplina generale del procedimento amministrativo; il collegio di garanzia statutaria; l'ordinamento del Consiglio delle autonomie locali; i *referendum*.

Sul punto, per tutti, L. Pegoraro, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 1990.

L'art. 42, comma 1, della Bozza, prevedeva infatti: «Le fonti normative regionali sono, in ordine gerarchico, lo Statuto, le leggi regionali organiche, le leggi regionali ordinarie, i regolamenti» e il comma 2, a sua volta, soggiungeva: «Le fonti normative che precedono nell'ordine gerarchico prevalgono su quelle che seguono e non possono essere derogate, modificate o abrogate da queste ultime».

Su tali disposizioni, in particolare, M. Carli, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Ist. fed.*, 2005, pp. 19 ss.

Peraltro, la dottrina non ha mancato di evidenziare lo scarso "coraggio" delle disposizioni di tale articolo: in questo senso, U. Allegretti, *Il senso d'Europa nel progetto della Convenzione*, in *Dem. dir.*, 2003, 2, p. 94.

Così, U. Allegretti, *Le riforme degli anni '90*, in *Id.*, *Amministrazione e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, p. 209.

Sull'esigenza che i nuovi Statuti disciplinassero innovativamente il procedimento legislativo anche nell'ottica della partecipazione (nonché dell'attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost.) si rinvia, per tutti, ad A. Ruggeri, *Riforma del titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, in *Rass. parl.*, 2004, pp. 133 ss.

M. Carli, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 19 ss.

Un bilancio sull'attuazione degli istituti di partecipazione alla luce della prassi è rinvenibile in A. Corsi, F. Innamorati, O. Roselli, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Padova, Cedam, 1997, pp. 49 ss.

Si veda, in questo senso, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000, p. 48.

Così G.U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, pp. 159-160 nota al riguardo: «Le ragioni storiche per cui le leggi non hanno preambolo sono facilmente intuibili: per quanto riguarda i presupposti di diritto, il Parlamento, titolare della funzione legislativa, non doveva ciascuna volta indicare il fondamento del suo potere, che del resto era sempre il medesimo; per quanto riguarda i presupposti di fatto, il Parlamento era

politicamente libero di intervenire o non intervenire; per quanto riguarda il procedimento, valeva il principio degli *interna corporis*; per quanto riguarda i motivi, o questi venivano incorporati come *rationes legis* nel corpo degli articoli, o erano del tutto irrilevanti».

N. Lupo, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, marzo-maggio 2002, 41 ss.

Come è stato giustamente osservato, l'introduzione della motivazione è destinata a comportare anche una serie di inconvenienti e problemi non piccoli, individuabili nei seguenti: a) la problematica individuazione dei soggetti incaricati dell'elaborazione della motivazione, essendo ben diverso che si tratti di tecnici o di politici; b) la qualità delle motivazioni; c) l'intensità del vincolo che le motivazioni stesse pongono all'interprete; d) le conseguenze di eventuali incongruenze tra motivazione dell'atto e contenuto dell'articolato; e) l'emendabilità della motivazione: N. Lupo, *La questione*, cit.

Così, per tutti, M. Carli, *L'autonomia statutaria*, cit., pp. 193-194.

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, 2004, p. 128; similmente, C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, pp. 72 ss.

Una opinione parzialmente diversa è sostenuta da D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 4144-4145.

Insiste su questo aspetto, in generale, A. Ruggeri, *La Corte, la «denormativizzazione» degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

Tra l'altro, per quanto riguarda i regolamenti, l'art. 82 avrebbe ben potuto prevedere il parere obbligatorio del collegio, prima della loro emanazione (così come per i regolamenti governativi è previsto il parere del Consiglio di Stato).

A. Ruggeri, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it; T. Groppi, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Ist. fed.*, 2005, p. 82.

Così, ad esempio, T. Groppi (ed altri), *I nuovi statuti delle Regioni*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, cit., p. 126. Peraltro, secondo A. Spadaro, *Notarelle sullo Statuto calabrese*, in questa *Rivista*, 2003, pp. 989-990, «se è vero che lo Statuto "va rispettato" da parte di tutte le fonti e gli atti regionali, in quanto *norma interposta*, al punto che tali atti-fonti potrebbero essere (e talvolta sono stati) dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, allora è evidente che - se si vuole superare-violare lo Statuto - bisogna necessariamente modificarlo [...] Dunque tali atti regionali derogatori dello Statuto potrebbero essere ri-approvati solo con la stessa procedura, aggravata (doppia deliberazione), prevista dall'art. 123, II c., Cost.».

Sul punto è da segnalare il ricorso dello Stato contro il nuovo statuto dell'Abruzzo, sul presupposto che l'obbligo di motivazione contrasti con l'art. 121, comma 2, Cost. e con il principio per cui l'attività legislativa non può essere soggetta all'obbligo di motivazione in quanto attività libera nei fini. Al di là di questo secondo profilo (la cui fondatezza è smentita dalla sent. 379/2004) appare fondato il rilievo per cui «qualora si dovesse ritenere incostituzionale anche una conseguenza del parere negativo così blanda come la necessità di motivare qualora si intenda distaccarsene, si rischierebbe di svuotare di significato l'attività dell'organo di garanzia»: T. Groppi, *La "consulta"*, cit., p. 83.

B. Caravita, *La potestà statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Id. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 500-501.

M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., p. 441; nello stesso senso, sostanzialmente, T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in questa *Rivista*, 2001, pp. 841 ss.; M. Martinazzoli, *Quale garanzia per lo Statuto regionale*, in <http://www.federalismi.it/>.

T. Groppi, *Quale garante*, cit., p. 844.

T. Groppi, *Quale garante*, cit., p. 847.

In sintesi, tale disposizione prevede che il Consiglio regionale approvi una apposita legge di autorizzazione a redigere, entro un termine stabilito, progetti di testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei, determinando altresì l'ambito del riordino e della semplificazione, i principi e criteri direttivi nonché gli adempimenti procedurali cui la Giunta si deve conformare. Nel termine assegnato dalla legge, la Giunta presenta al Consiglio il progetto di testo unico delle disposizioni di legge che è sottoposto all'approvazione finale del Consiglio stesso, previa le sole dichiarazioni di voto. La Giunta è chiamata altresì ad adottare un testo unico delle disposizioni regolamentari di esecuzione di quelle autorizzate ed a redigere un testo unico compilativo, con l'indicazione per ogni disposizione della relativa fonte, legislativa o regolamentare.

Il testo del ricorso è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 6 ottobre 2004.

In questo senso, per tutti, R. Tosi, *Regole statutarie*, cit., pp. 104 ss.; A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, 96 ss.; Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, 89 ss.

Più in generale, sembra sempre di attualità il rilievo, contenuto in una risalente pronuncia della Corte costituzionale (sent. 32/1961) secondo cui negli ordinamenti regionali «l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi» e quindi meno grave l'assenza degli atti con forza di legge: sul punto, per tutti, U. De Siervo, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., pp. 202 ss.

Si vedano, in particolare, gli artt. 27, Statuto Piemonte e 43, Statuto Calabria (che però limitano la delegificazione alle sole materie di competenza esclusiva regionale); art. 44 Statuto Puglia; art. 47 Statuto Lazio.

Sul punto sia consentito un rinvio al mio *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 450 ss.

Tra l'altro, l'art. 39 consente di superare i dubbi, emersi già all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e riposti dal Governo nel ricorso in esame, circa l'ammissibilità del ricorso a regolamenti regionali nelle materie concorrenti in assenza di una o entrambe le fonti legislative.

In questo senso, precedentemente alla l. cost. 1/1999, G. Marazzita, *La delegificazione regionale*, in *Nomos*, 1994, pp. 23 ss.

Per tutti, E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999.

Così, A. D'Atena, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 230.

Così, ad esempio, U. De Siervo, *Le potestà regolamentari*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale*, cit., p. 165, sostiene l'ammissibilità di un procedimento di delegificazione articolato in quattro fasi: 1) approvazione di una legge di delegificazione munita di "norme generali regolatrici della materia", anche se priva dell'indicazione delle norme abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti; 2) presentazione da parte della Giunta al Consiglio del progetto di regolamento; 3) approvazione di una successiva legge recante l'abrogazione delle disposizioni legislative incompatibili con il regolamento dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo; 4) adozione del regolamento.

M. Malo, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 115.

A tale proposito, M. Malo, *Manutenzione delle fonti*, cit., 113, avrebbe preferito che la disposizione si riferisse ad una "ripubblicazione coordinata" di testi normativi regionali.

Ancora prima del giudizio di costituzionalità, potrebbe essere adita la Commissione di garanzia statutaria, ma la già

ricordata genericità dell'art. 82 dello Statuto non rende certa questa possibilità.

U. De Siervo, *Razionalizzazione normativa e produzione di testi unici regionali*, Cagliari, ed. Regione Sardegna, 2003, pp. 27 ss.; R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, cit.

Su tali sentenze sia permesso un rinvio al mio *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative. I. La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 178 ss. ed ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

La problematica dell'abbassamento del *quorum* è argomento di grande attualità a livello statale, giacché il raggiungimento dello stesso ha costituito una barriera insuperabile per tutti i *referendum* svoltisi dal 1995. In questo senso, la soluzione del nuovo statuto toscano corrisponde a proposte avanzate anche a livello dottrinale (M. Luciani, *La formazione delle leggi. I.2. Il referendum abrogativo*, *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 576-577; A. Barbera, A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 245 ss.; M. Carli, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 33-34) in vista anche di una possibile revisione dell'art. 75 Cost. A tale proposito, però, è il caso di sottolineare che l'abbassamento del *quorum* nel nuovo statuto toscano costituisce un aspetto di una più profonda revisione dell'istituto referendario che ha contemplato, tra l'altro, l'innalzamento del numero dei richiedenti e l'inammissibilità dei quesiti c.d. "manipolativi".

A. Ruggeri, *I nuovi statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 822; similmente, per quanto riguarda il livello statale, M. Luciani, *La formazione delle leggi*, cit., 576 contesta la proposta di abbassare il *quorum* al 25% dei consensi (sul totale degli aventi diritto), perché ritenuta arbitraria e comunque tale da non soddisfare le preoccupazioni originarie dei costituenti, i quali «non vollero che una piccola ma organizzata minoranza potesse condizionare scelte impegnative per la generalità dei cittadini».

Sul punto sia consentito un rinvio al mio *I referendum*, cit., pp. 153 ss.

Sul punto, per tutti, M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., pp. 471 ss.

Sembrirebbe infatti non razionale riconoscere a questi soggetti l'iniziativa ma non il voto a questo tipo di consultazioni.

In effetti, dopo un primo parere favorevole a tale estensione (Cons. St., sez. II, 28 luglio 2004, n. 8007), un ulteriore parere, di segno opposto (Cons. St., sez. I, 16 marzo 2005, n. 9771) è stato successivamente confermato (Cons. St., sez. I e II, 6 luglio 2005, n. 11074): tutti i pareri sono rinvenibili in www.giustizia-amministrativa.it.

Sul punto, da ultimo, G. Chiara, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 108 ss.

Sul punto, da ultimo, R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, cit.

A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale*, cit., p. 117.

R. Bin, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del «nuovo» art. 117, 6° c., Cost.?*, in questa *Rivista*, p. 112. Inoltre, rimangono ancora aperti altri problemi, tra i quali quello a) dell'individuazione della fonte che deve autorizzare la delega; b) della necessità o meno della predeterminazione in tale fonte di principi e criteri; c) della collocazione dei regolamenti in questione nel sistema delle fonti, ed in particolare dei suoi rapporti con le fonti statali e con le fonti regionali: sul punto sia consentito un rinvio al mio *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni*, cit. pp. 473 ss.

A. Cardone, *Gli statuti regionali*, cit., p. 91.

Sul punto, da ultimo, A. Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 96 ss.

È altresì noto che già prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 alcune Regioni si erano dotate di leggi per

l'attuazione degli obblighi comunitari (si veda, ad esempio, la l. reg. Toscana 37/1994).

L. Pegoraro, T. Giupponi, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in Id.(a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 293.

N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 448, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Si vedano poi (ma senza pretesa di esaustività, stante l'ingente produzione bibliografica su questo tema), i vari contributi pubblicati sul fascicolo 5/2002 della rivista *Le Regioni* e quelli in A. Piraino (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002.

In questo senso, O. Chessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Plus, 2003, p. 178, che riprende spunti anche di M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1274.

Giustamente è stato osservato che l'art. 63 deve essere letto alla luce della scelta, operata dal nuovo Statuto toscano, di conferire integralmente le proprie funzioni agli enti locali (art. 62): sul punto, da ultimo, P. Carrozza, *Art. 63*, in P. Caretti, M. Carli (a cura di), *Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli (in corso di pubblicazione).

O. Chessa, *La sussidiarietà verticale*, cit., rispettivamente pp. 177 e 178.

A. Corpaci, *La potestà normativa degli enti locali (commento all'articolo 4)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 106 ss.

Si consideri, infatti, che la sent. 303/2003, nei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, ha ammesso la possibilità per lo Stato di dettare norme cedevoli solo nella stretta misura in cui ciò sia richiesto dalla tutela del principio di sussidiarietà.

G. Falcon, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, in questa *Rivista*, 2002, p. 1040.

Su tale sentenza, in particolare, si vedano A. Morrone, *Principi di coordinamento e «qualità» della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 541 ss.; G. Bizoli, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo «federalismo fiscale»*, *ivi*, pp. 550 ss.

Sui non scontati rapporti tra la sent. 37/2004 e la sent. 372/2004 si sofferma, da ultimo, E. Malfatti, *Art. 64*, in P. Caretti, M. Carli (a cura di), *Commentario*, cit.

In questo senso, in particolare, A. Morrone, *Regolamenti locali in materia tributaria e sistema delle fonti*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 466.