

## AVVERTENZA

Si pubblica di seguito, mediante collegamento informatico alla Raccolta normativa della Regione Toscana, il testo delle seguenti leggi regionali, così come risultano modificate dalla legge regionale sopra riportata.

Il testo coordinato è stato redatto a cura degli uffici del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 23 aprile 2007, n. 23 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti"), al solo fine di facilitare la lettura. Il testo non è ufficiale. Solo la versione del Bollettino Ufficiale ha valore legale. Le modifiche sono stampate con caratteri corsivi e con le note ne sono specificate le fonti.

legge regionale 11 aprile 1995, n. 50  
 legge regionale 18 maggio 1998, n. 25  
 legge regionale 5 giugno 2002, n. 22  
 legge regionale 26 luglio 2002, n. 32  
 legge regionale 23 dicembre 2004, n. 74  
 legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77  
 legge regionale 18 febbraio 2005, n. 30  
 legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40  
 legge regionale 9 marzo 2006, n. 8  
 legge regionale 3 aprile 2006, n. 13  
 legge regionale 25 luglio 2006, n. 35  
 legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5  
 legge regionale 4 giugno 2008, n. 34  
 legge regionale 2 aprile 2009, n. 16  
 legge regionale 27 aprile 2009, n. 19  
 legge regionale 22 maggio 2009, n. 26  
 legge regionale 17 luglio 2009, n. 39  
 legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5  
 legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65  
 legge regionale 11 maggio 2011, n. 19  
 legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68  
 legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69  
 legge regionale 2 agosto 2013, n. 46  
 legge regionale 26 settembre 2014, n. 51  
 legge regionale 10 novembre 2014, n. 65  
 legge regionale 16 dicembre 2014, n. 79

legge regionale 29 dicembre 2014, n. 86  
 legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1  
 legge regionale 25 marzo 2015, n. 35  
 legge regionale 4 marzo 2016, n. 22  
 legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86  
 legge regionale 5 giugno 2017, n. 26  
 legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73  
 legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2  
 legge regionale 16 aprile 2019, n. 19  
 legge regionale 6 dicembre 2019, n. 72  
 legge regionale 23 dicembre 2019, n. 79  
 legge regionale 23 dicembre 2019, n. 80  
 legge regionale 21 febbraio 2020, n. 14  
 legge regionale 4 marzo 2020, n. 18

## COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA - Deliberazioni

DELIBERAZIONE 3 luglio 2020, n. 1

**Approvazione del giudizio di conformità allo Statuto della legge regionale n. 38 del 2020 (atti consiliari) "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019".**

### IL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

Visto l'articolo 57 dello Statuto che istituisce il Collegio di garanzia statutaria, di seguito Collegio;

Vista la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia);

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 1° dicembre 2015, n. 78, con la quale, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 34 del 2008, sono stati nominati componenti del Collegio i signori: Cardini Fiamma, Catelani Elisabetta, Malfatti Elena, Pignatelli Nicola, Romoli Fenu Mirko, Solimeno Paolo, Tagliaferri Riccardo;

Vista la deliberazione del Collegio 11 dicembre 2015, n. 3, con la quale il Collegio ha nominato al suo interno, ai sensi dell'articolo 5 della l.r. 34 del 2008, il presidente nella persona della prof.ssa Elisabetta Catelani e il vicepresidente nella persona dell'avv. Nicola Pignatelli;

Visto il regolamento interno del Collegio;

Vista la richiesta di attivazione del Collegio di garanzia presentata da tre presidenti di gruppi consiliari ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 della l.r. 34/2008, pervenuta in data 25 giugno 2020, prot n. 7358/2.6/1.14.6, e relativa alla valutazione di conformità statutaria della legge regionale n. 38 del 2020 (a.c.) "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019" limitatamente agli articoli 1, 2, 3 e 4;

Considerata la previsione di un termine abbreviato di entrata in vigore per la legge regionale 38/2020 a.c., e la conseguente previsione di termini abbreviati per l'espressione del giudizio sulla conformità statutaria da parte del Collegio, che passa da trenta a dieci giorni, decorrenti dal ricevimento della richiesta;

Dato atto che il Collegio si è riunito in videoconferenza in data 3 luglio 2020, per l'espressione del giudizio sulla conformità statutaria della citata l.r. 38/2020 a.c.;

Dato altresì atto che è stata indicata come relatrice la prof.ssa Elena Malfatti;

Udita l'esposizione della relatrice, prof.ssa Elena Malfatti, in merito al giudizio di conformità statutaria relativo alla l.r. 38/2020 a.c.;

Considerata la valutazione di non manifesta infondatezza espressa preliminarmente dal 4 Collegio sulla questione ad esso sottoposta;

Visto il testo del giudizio redatto dalla relatrice e presentato ai componenti del Collegio;

Considerate le osservazioni e le integrazioni proposte dai componenti del Collegio, e l'accordo unanime conclusivamente raggiunto sul testo allegato a far parte integrante della presente deliberazione;

A voti unanimi

DELIBERA

1. È approvato con voto unanime il giudizio, con le relative motivazioni, allegato alla presente deliberazione come parte integrante, ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 34/2008 e degli articoli 7 e 11 del Regolamento interno del Collegio di garanzia.

2. È dato mandato al Segretario del Collegio di garanzia di curare la trasmissione del giudizio ai richiedenti e agli altri soggetti titolari dell'iniziativa, nonché di provvedere alla pubblicazione del medesimo giudizio sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, in applicazione dell'articolo 7, commi 4 e 6 della l.r. 34/2008 e dell'articolo 12, commi 2 e 3 del Regolamento interno del Collegio di garanzia.

*La Presidente del Collegio di garanzia*  
Elisabetta Catelani

SEGUE ALLEGATO

**Allegato 1****Giudizio sulla conformità statutaria degli artt. 1, 2, 3, 4 della legge regionale n. 38 del 2020 (Atti del Consiglio) “Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2019”**

1. E' pervenuta al Presidente del Collegio di garanzia statutaria, in data 25 giugno 2020, una richiesta di valutazione della conformità allo Statuto regionale della proposta di legge n. 411/2020 (oggi L.R. n. 38/2020 A.C.) avente ad oggetto la “Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2019”.

La richiesta è stata presentata, ai sensi dell’art. 7, comma 1, della L.R. n. 34/2008 e successive modifiche e integrazioni, da tre Presidenti di gruppi consiliari (Fratelli d’Italia, Forza Italia, Lega); essa proviene pertanto da un soggetto (almeno tre Presidenti di gruppi consiliari, recita la legge) tra quelli pienamente legittimati ad attivare il giudizio del Collegio.

2. I rilievi del ricorrente, invero formulati sinteticamente, si possono così esplicitare:

**i)** anzitutto, si opina della possibilità di inserire in una legge di manutenzione annuale - avente per l’appunto la finalità di assicurare periodici interventi di manutenzione dell’ordinamento regionale, in attuazione dell’art. 13 della L.R. n. 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), che è a sua volta attuativa dell’art. 44 dello Statuto regionale – previsioni aventi oggetti differenti da quelli cui si riferisce il suddetto art. 13; nella fattispecie, gli artt. da 1 a 4 della L.R. n. 38/2020 esorbiterebbero, con le proprie previsioni, dalla casistica esplicitata dall’art. 13, commi 1 lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, e 2 della L.R. n. 55/2008, introducendo una modifica sostanziale della scheda elettorale.

**ii)** ci si duole, inoltre, dell’*iter* che ha condotto all’inserimento degli artt. 1-4 in questione nel corpo della L.R. n. 38/2020, per il tramite di un emendamento presentato dal gruppo consiliare del Partito Democratico, che avrebbe impedito la sottoposizione a parere di legittimità da parte degli uffici.

**iii)** Infine si adduce la violazione dei principi democratici fondativi dell’ordinamento regionale, per il tipo di modifica inserita all’interno di una legge di manutenzione regionale.

**3.** Quanto alla censura **sub i)** (conformità della legge di manutenzione annuale alla legge “madre” - o “modello” come si usa dire - e in ultima analisi allo Statuto) il rilievo formulato dal ricorrente è senz’altro plausibile, e investe appieno le competenze del Collegio, richiedendo dunque un approfondito esame nel merito. Tra l’altro, pur non menzionato dal ricorrente, l’art. 11 della L.R. n. 55/2008 prevede esplicitamente che la violazione, da parte di leggi e regolamenti regionali, delle norme statutarie in materia di qualità della normazione possa essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia

statutaria ai sensi e con le modalità della legge regionale che disciplina tale organo. Invece la doglianza riferita al procedimento che ha condotto all'approvazione della legge indubbiata (**sub ii**) deve ritenersi manifestamente infondata, mentre quella relativa alla conformità ai menzionati principi fondativi (**sub iii**) deve dichiararsi (per come formulata) inammissibile.

Si esamineranno di seguito e più specificatamente il profilo i) nei paragrafi nn. 6-7, il profilo ii) nel paragrafo n. 5, il profilo iii) nel paragrafo n. 4.

4. Il rilievo in ordine alla violazione di non meglio precisati 'principi democratici' (**sub iii**) è formulato in modo generico, inidoneo ad evidenziare una contraddizione con lo Statuto per il tramite dell'inserimento di norme con la fisionomia degli artt. 1-4 nell'articolato della L.R. n. 38/2020. Si prescinde, qui, dalla *vexata quaestio* che investe la natura delle norme di principio e programmatiche inserite negli Statuti regionali (Rossi-Martinico, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, 2005, 52; Cheli, *I principi negli statuti regionali*, 2008, 9; Ferioli, *Lineamenti di diritto regionale della Regione Toscana*, 2015, 28), le quali non mancano nello Statuto della Regione Toscana e che sono state portate anche all'attenzione della Corte costituzionale (sent. n. 372/2004), giacché la mancanza di precettività indicata dalla Corte non potrebbe certo essere invocata dallo stesso legislatore regionale a giustificazione dell'approvazione di leggi di segno contrario a quei principi, come ai principi tutti ricavabili dalla Carta costituzionale.

Piuttosto, non è dato comprendere in che termini potrebbe generarsi un *vulnus*, rispetto ai principi o meglio al principio democratico, attraverso gli specifici contenuti assunti dalla L.R. n. 38/2020, sì di manutenzione periodica e avente pertanto punti di ricaduta trasversale, ma all'esito di un *iter* non difforme da quello che caratterizza le altre leggi regionali, comprese quelle che qualificano le scelte in materia elettorale. Infatti, pur a seguito dell'importante riforma istituzionale operata con legge statutaria n. 18/2013, né lo Statuto giunge a delineare, né il menzionato regolamento interno dell'Assemblea legislativa viene a disciplinare partitamente (pur dedicando l'intero Capo XVI alle 'Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione', e ponendo all'art. 152 specifica attenzione alle procedure per la votazione dei testi unici), procedure differenziate *ratione materiae*; non si è preconstituito, dunque, un canale privilegiato per l'approvazione della normativa sull'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale, né - all'opposto - un *iter* semplificato per l'approvazione delle leggi a cadenza annuale quali le leggi di manutenzione, i quali, rafforzando o svilendo la dialettica consiliare, avrebbero almeno in astratto consentito un ragionamento su quali contenuti normativi possano e debbano emergere all'esito di una o di un'altra procedura. Mancano dunque i presupposti per un più approfondito esame nel merito di questa doglianza, e quindi la richiesta del ricorrente deve essere dichiarata, sotto tale profilo, inammissibile.

5. Deve invece ritenersi manifestamente infondata la richiesta relativamente all'*iter* sviluppatosi in seno al Consiglio regionale (**sub ii**): non compete infatti al Collegio

sindacare le dinamiche avutesi e le determinazioni assunte all'interno del procedimento legislativo, che trova la propria naturale *sedes materiae* nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale (Reg. n. 27/2015) il quale a sua volta, ai sensi dell'art. 22 dello Statuto, disciplina i momenti di formazione e approvazione delle proposte di legge; con ciò esprimendo quel principio di autonomia, anche funzionale, caratteristico dell'organo consiliare, connaturato alla sua natura rappresentativa e potestà legislativa (Petrillo, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, 2005, 118), e ribadito a chiare lettere dall'art. 28 dello Statuto medesimo. E', pertanto, sul piano del confronto tra le forze politiche, mediato dal ruolo e dalle determinazioni del Presidente di Assemblea, che dovevano avere spazio e comporsi i contrasti sulla sorte degli emendamenti presentati.

E' vero che l'art. 44, comma 7, dello Statuto dispone che le proposte di legge le quali non osservino le disposizioni stabilite a tutela della qualità della normazione (dunque, si direbbe, quantomeno le previsioni della L.R. n. 55/2008) debbano essere dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza. E' però da osservare che l'art. 7, comma 2, della L.R. n. 34/2008, nel testo sostituito dall'art. 1 della L.R. n. 7/2011, ha poi previsto che la richiesta di giudizio di conformità statutaria sia presentata entro cinque giorni dall'approvazione della delibera legislativa (con termine ridotto a due giorni per gli atti per i quali è stabilito un termine di entrata in vigore inferiore a quello ordinario di cui all'articolo 43, comma 1, dello Statuto, come nel caso *de quo*); si tratta quindi di una procedura volta all'espressione, da parte dell'organo di garanzia statutaria, di una valutazione di controllo che giunge sempre e comunque dopo la conclusione della fase costitutiva dell'atto, che dunque non è stata coordinata con il giudizio di improcedibilità eventualmente espresso dal Presidente del Consiglio regionale (D'Elia-Panzeri, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, 2012, 69), il quale assume da questo punto di vista un ruolo esaustivo.

Ciò significa che la previsione statutaria avrebbe forse consentito un controllo diretto sull'operato e le scelte del Presidente, durante la fase costitutiva dell'atto, ma poi la legge che disciplina il funzionamento del Collegio di garanzia non ha inteso valorizzare questa possibilità, consentendo così a quelle scelte di consolidarsi, nel solco dell'accezione piena dell'autonomia consiliare. Il che non impedisce, ovviamente, di tornare a vagliare a posteriori l'osservanza in sé delle disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione, anche da parte di leggi di manutenzione; pertanto - nel prosieguo del ragionamento - dovranno essere chiarificati sia la collocazione, nel sistema delle fonti del diritto regionali, della richiamata legge n. 55/2008, sia l'orizzonte di senso entro il quale ascrivere gli obblighi imposti dall'art. 13 della stessa legge alle successive leggi "figlie", ovvero alle leggi di manutenzione annuale, compresa la L.R. n. 38/2020 che è oggetto del ricorso.

**6.** Giova a questo punto - per dirimere la questione centrale sollevata con la richiesta pervenuta al Collegio (**sub i**) - precisare ulteriormente il significato delle previsioni

investite dal ricorso, così da comprendere come esse operino sul tessuto della disciplina elettorale regionale, e qualificarle di conseguenza nel senso di interventi coerenti o meno con le previsioni e le ipotesi rubricate nell'art. 13 della L.R. n. 55/2008.

Il capo I della L.R. 38/2020, alle sezioni I e II, interviene rispettivamente con gli artt. 1, 2 e 3 sulle norme sul procedimento elettorale (e in particolare sull'art. 7, comma 2 della L.R. n. 74/2004, come modificata dalla L.R. n. 79/2014), e con l'art. 4 sulle norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (e in particolare sull'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5 della L.R. n. 51/2014).

Il senso complessivo dell'operazione si coglie a partire da quest'ultimo intervento (disposto dunque dall'art. 4 della L.R. n. 38/2020), giacché, mentre si mantiene un tratto fondamentale della votazione (che per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale avveniva ed avverrà su un'unica scheda, risultando invariato il tenore letterale dell'art. 13, comma 1 della L.R. n. 51/2014), cambia invece l'impostazione grafica della scheda elettorale. Di conseguenza, si interviene anche sulla disciplina del procedimento elettorale (con gli artt. 1, 2 e 3 della L.R. n. 38/2020), limitatamente però alla parte in cui essa prevede che le schede (per il primo e il secondo turno di voto) siano stampate in conformità ai modelli allegati alla legge [che erano stati realizzati sulla scorta della precedente disciplina elettorale (L.R. n. 25/2004), e poi ridisegnati nel 2014]; di qui la necessità di riscrivere l'art. 7, comma 2 della L.R. n. 74/2004, abrogando contestualmente gli allegati previsti nel 2014.

Dal Preambolo della L.R. n. 38/2020, e in special modo dal *Considerato 1*, si evince una motivazione piuttosto vaga dell'intervento in questione, affermandosi l'esigenza di modificare il modello di scheda elettorale per il primo turno di votazione (conformandolo, nella sua struttura portante, a quello vigente precedentemente all'entrata in vigore della L.R. n. 51/2014) alla luce di una - non meglio precisata - «rinnovata valutazione». Si evince dunque soltanto che è stata effettuata una scelta di opportunità, presumibilmente nel senso di ritenere più chiara ed efficace, per l'elettore, la grafica della scheda, e comunque esprimendo una sensibilità che non spetta al Collegio valutare.

Se, per un verso, questa formulazione si mantiene nell'alveo dell'art. 9 della L.R. n. 55/2008 (che ha dato attuazione all'istituto della motivazione della legge regionale previsto dall'art. 39, comma 2 dello Statuto, e che esige che i "considerato" motivino, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo), per altro verso diviene chiaro come si sia trattato di una scelta discrezionale del legislatore regionale, per l'appunto di opportunità, e non certamente necessitata: dunque da una parte non si potrebbe invocare, a difesa della L.R. n. 38/2020, l'art. 13, comma 1, lett. c) della L.R. n. 55/2008, che impegna il Consiglio ad assicurare la costante manutenzione dell'ordinamento regionale per quanto attiene (fra l'altro) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni regionali (evidentemente, sopravvenute); soltanto le modifiche manutentive apportate alla

legislazione regionale sul procedimento elettorale sono da ritenersi consequenziali a quelle operate sulla legge per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, come del resto evidenziato nello stesso *Considerato 1* del Preambolo già menzionato.

Occorre tuttavia rilevare che l'art. 13 della L.R. n. 55/2008, nel disciplinare la legge di manutenzione annuale, stabilisce in modo rigoroso i casi in cui è possibile utilizzare tale strumento normativo, escludendo quindi l'inserimento di altri contenuti, quali potrebbero essere appunto quelli di una legge elettorale, ma stabilisce anche, al comma 2, che è possibile apportare *"limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia"*.

E appunto, l'adeguamento della legislazione elettorale prodottosi nel suo insieme non comporta, a ben vedere, innovazioni sostanziali della disciplina della materia, permanendo invariati tutti i meccanismi di traduzione dei voti in seggi e intatto l'intero procedimento elettorale; dalle modifiche apportate all'art. 13 della L.R. n. 51/2014 si evince, in particolare, soltanto una diversa topografia della scheda, neutra rispetto alle forze politiche in competizione, perché tutte le liste circoscrizionali che si colleghino ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale verranno collocate nella parte sinistra (e non più nella parte sottostante) di un rettangolo, in un ordine progressivo definito tramite sorteggio; mentre il nome e cognome del candidato Presidente sarà collocato nella parte destra (e non più nella parte sovrastante) del rettangolo stesso, in posizione centrale. La sequenza invece degli stessi rettangoli all'interno della scheda continuerà ad essere definita mediante sorteggio.

Comunque sia, quand'anche si volessero ritenere più pregnanti le modifiche introdotte con gli artt. 1-4, risulta dirimente una riflessione sulla sistematica delle fonti del diritto coinvolte dal ricorso.

7. Preliminarmente è da osservare, a questo proposito, come un certo tipo di prassi caratterizzi le leggi di manutenzione annuale della Regione Toscana, e come questa si sia andata stratificando nel corso del tempo; non solo, infatti, si legge frequentemente, nei vari Preamboli, che si ravvisa l'opportunità (e non la stretta necessità) di procedere in determinate direzioni di adeguamento ordinamentale, sottintendendo il convincimento di una qualche libertà di valutazione, da parte del decisore politico, degli ambiti nei quali intervenire. Ma perfino la legge "madre" n. 55/2008 è stata, a sua volta, oggetto di significative modifiche da parte delle leggi "figlie", e anche al cuore dell'art. 13 invocato nel ricorso: infatti, in particolare, la L.R. n. 75/2009 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009) - senza peraltro che emerga al proposito alcuna considerazione nel Preambolo - ha aggiunto all'art. 13, comma 1, L.R. n. 55/2008 una lett. e), con ciò consentendo la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale anche con riferimento alla «interpretazione autentica di disposizioni regionali». Di tale intervento, tra l'altro, pare non essersi avveduto il ricorrente, avendo

formulato l'istanza pervenuta al Presidente del Collegio con riferimento al testo storico della L.R. n. 55/2008.

La prassi qui accennata, svalutativa delle leggi "modello" e invalsa da tempo anche nell'ordinamento statale (Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, 2000, 22), nel quale, pure, manca indubbiamente un assetto razionale (Pacini, *La ristrutturazione assente*, 2017, 13) non vuole certo essere enfatizzata, perché il legislatore regionale, nel ricercare plausibilmente un adeguamento delle vecchie previsioni alla luce di differenti ponderazioni e della stessa esperienza applicativa, può rendere paradossalmente più complesso il perseguimento degli obiettivi di certezza del diritto e della trasparenza dell'azione pubblica, professati dall'art. 2 della stessa L.R. n. 55/2008, in attuazione dell'art. 44 dello Statuto, obiettivi dei quali la stessa qualità della normazione costituisce strumento essenziale. Tanto più, tale prassi esprime un *modus operandi* che non appare pienamente in linea con gli stessi indirizzi programmatici adottati all'inizio della X consiliatura, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 28 gennaio 2016, n. 10 (Allegato A), in tema di qualità della legge, semplificazione, trasparenza e comunicazione, nel contesto dei quali si è riaffermato anche il ruolo storico svolto dal Consiglio regionale in tema di qualità della legge.

E peraltro, essa appare parzialmente compensata, per il profilo che qui più interessa, dai casi in cui, convenendo sul carattere innovativo di certe previsioni, si è provveduto a espellerle dalle leggi di manutenzione annuale [ad esempio, l'art. 2 della proposta di legge poi trasposta in L.R. n. 3/2019 (di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), introduceva una disposizione attributiva ai dirigenti del potere di conciliare e transigere le controversie nelle materie di competenza, sia in sede giudiziale che stragiudiziale, ma è stata poi espunta dall'articolato proprio perché ritenuta non in linea con l'art. 13, comma 2, L.R. n. 55/2008].

Tale prassi va tuttavia richiamata quale elemento sintomatico di un certo modo di intendere le relazioni tra norme sulla produzione giuridica (altrimenti dette "norme sulle fonti" o "norme di secondo grado" perché determinano un effetto di creazione, modificazione o estinzione di altre norme giuridiche, non escluse altre norme sulla produzione giuridica) – quali indubbiamente contiene la L.R. n. 55/2008 – e le successive, comuni, norme di produzione del diritto: le une vantano sicuramente una preminenza di ordine logico, rispetto alle altre, ma non possono pretendere il riconoscimento di una vera e propria superiorità giuridico-formale, in nome di una supposta gerarchia interna alle stesse norme di rango primario.

E' un tipo di approccio che non rinnega, in generale, gli insegnamenti della dottrina più autorevole (Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, 1984, 3; Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, 88; Pizzorusso, *Le fonti del diritto italiano. Trattato diretto da R. Sacco*, 1998, 33), e trova un formidabile appoggio teorico nella circostanza che nessuna fonte subcostituzionale può disporre sulla propria efficacia, per aumentare o diminuire quella che le è stata attribuita da altra fonte avente efficacia superiore,

autoattribuendosi potenzialità normative maggiori di quelle peculiari del tipo di fonte al quale essa appartiene. Detto diversamente, nel campo dei rapporti tra atti formalmente pariordinati, l'attitudine di una legge a resistere ai tentativi di modifica frontale o comunque di contraddizione per particolari ipotesi, posti in essere da leggi sopravvenienti, dipende esclusivamente dalla capacità della prima di conquistarsi un primato effettivo rispetto alle altre (Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, 2009, 180).

Dunque, tornando al problema in esame, quand'anche si volesse ricavare un carattere di innovatività dalle disposizioni della L.R. n. 38/2020 oggetto del ricorso, ritenendole perciò in contrasto con l'art. 13, comma 2, L.R. n. 55/2008 [al quale, nel caso, non si sarebbe apportata una modifica, ma piuttosto una clausola derogatoria da parte delle norme posteriori (Crisafulli, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, 1993, 221)], il difetto di basi adeguate sulle quali far poggiare la legge "modello" in materia di qualità della normazione, ovvero la sua incapacità di vincolo, impediscono in ogni caso di farne valere la violazione. A meno di non voler ricavare dallo Statuto, che è fonte sicuramente differenziata rispetto alle leggi regionali (Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, 2009, 268) e ad esse sovraordinata, elementi che consentano di dar vita a relazioni tra gli atti normativi della Regione almeno in parte inusuali rispetto a quelle invalse in ambito statale.

E' questo un profilo nevralgico del ragionamento in punto di diritto, che investe un tema ampio e problematizzato lucidamente in dottrina (Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, 2005, 581) e che conduce a un ultimo passaggio, a vagliare cioè in particolare la previsione dell'art. 44, comma 6, dello Statuto - laddove prevede che la legge e i regolamenti interni, del Consiglio e della Giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative (oltreché le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici) - nella prospettiva della norma sulla produzione giuridica avente anche un rango superiore alla legge regionale (sì che preminenza logica e gerarchia derivante dalla forza giuridica, in questo caso, coincidono); e che, dunque, sembrerebbe poter costituire la base di diritto positivo idonea alla configurazione di uno *status* peculiare per la disciplina in materia di qualità della normazione (L.R. n. 55/2008), in quanto legge di sua diretta attuazione, uno *status* dal quale far discendere un giudizio di non conformità delle ulteriori e successive norme che ne violino le previsioni.

Questa ipotesi, che pure è suggestiva, non risulta tuttavia confortata da un elemento decisivo. Se davvero lo Statuto avesse voluto, in quest'ambito, dar vita ad una fonte atipica, della specie delle fonti rinforzate sul lato passivo, e pertanto resistente all'abrogazione o alla deroga da parte di successive leggi regionali, avrebbe dovuto compiere un passo ulteriore, prevedendo un procedimento differenziato e aggravato, all'esito soltanto del quale si sarebbe potuti intervenire dapprima disciplinando *ex novo* la materia, e poi eventualmente su questa stessa disciplina, contenuta in una fonte dotata di una maggiore stabilità proprio in ragione della sua valenza istituzionale. E invece, non solo niente di ciò è stato previsto, ma la stessa L.R. n. 55/2008 ha avvertito

in premessa l'esigenza di prevedere che eventuali sue modifiche (le quali, intanto, vengono ritenute possibili) avvengano in modo espresso da parte di leggi regionali successive.

Di più, nella bozza di statuto fatta circolare nel 2003 si prevedeva all'art. 42, in quello che sarebbe stato l'elenco delle fonti, la categoria delle leggi regionali organiche, che avrebbero preceduto in ordine gerarchico le leggi regionali ordinarie, prevalendo su di esse e non potendo essere derogate, modificate o abrogate da queste ultime. Rispetto a questa versione dell'articolo - che qualificava le leggi organiche proprio come fonti finalizzate all'attuazione delle previsioni statutarie, e tra le quali dunque avrebbe potuto sicuramente trovare cittadinanza la disciplina della qualità della legislazione - sono tuttavia prevalsi dubbi di vario genere (Carli, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, 2005, 220), che hanno portato all'approvazione del diverso e vigente art. 39, dal tenore stringato, e nel quale ogni distinzione tra leggi regionali è scomparsa.

In conclusione, la richiesta del ricorrente deve ritenersi infondata: non si rinvergono elementi che supportino un regime peculiare per la L.R. n. 55/2008, che pure è legge di diretta attuazione statutaria e contiene a sua volta norme sulla produzione giuridica, dal quale sia possibile ricavare a cascata un vizio delle leggi regionali successive (nella fattispecie, la L.R. n. 38/2020) che ne tradiscano le indicazioni, in particolare quella dell'art. 13, comma 2, innovando sostanzialmente la disciplina di una determinata materia. Questa conclusione, se da una parte delinea un quadro nel quale è impedito alle stesse maggioranze consiliari di irrigidire arbitrariamente i contenuti delle leggi "modello", vincolando tutte le successive proposte di legge regionale nel senso del rispetto di determinati requisiti imposti dalle prime, dall'altra non svuota irrimediabilmente i significati istituzionali di quelle leggi, affidati piuttosto alla loro capacità persuasiva che non all'applicazione di meccanismi di tipo sanzionatorio (Pizzorusso, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, 2001, 40).

#### **P.Q.M.**

Il Collegio di garanzia statutaria, all'unanimità, dichiara conformi allo Statuto, in relazione ai profili sollevati, le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 4 della L. R. n. 38/2020 "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019".

Così deciso in videoconferenza il 3 luglio 2020.