

QUANDO LA LEGGE SI FA “INTERLOCUTORIA”. QUALCHE CONSIDERAZIONE DI TECNICA LEGISLATIVA SUL PERCORSO ACCIDENTATO DELLA RIFORMA SANITARIA TOSCANA

di *Fabio Pacini**

SOMMARIO: 1. L’*iter* – o gli *itinera* – della riforma. - 2. La natura (quasi) esclusivamente programmatica della l.reg. Toscana n. 28/2015. - 3. Autovincolo, strumento (improprio) di programmazione o “legge spettacolo”?

1. L’*iter* – o gli *itinera* – della riforma

Con legge regionale 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale», la Regione Toscana ha – citando il Preambolo – «avvia[*to*] un processo di riordino complessivo del servizio sanitario regionale, che, partendo da una revisione e da un rilevante rafforzamento della programmazione di area vasta, prevede, altresì, una riduzione delle attuali aziende unità sanitarie locali da dodici a tre, una per area vasta». Tale legge, come si dirà meglio tra poco, non ha operato in realtà alcuna modifica alla normativa preesistente: si è, piuttosto, limitata a dettare “principi” e “linee d’indirizzo” per il riordino demandato ad una legge successiva. Al contempo, tuttavia, ha disposto direttamente il commissariamento delle aree vaste e delle aziende unità sanitarie locali, dettandone i relativi termini.

Avverso tale legge è stato promosso referendum abrogativo *ex art.* 75 St. Toscana, volto alla sua integrale caducazione; con deliberazione 31 luglio 2015, n. 2, il Collegio di garanzia statutaria – ai sensi dell’art. 27 della l.reg. Toscana 23 novembre 2007, n. 62, che disciplina i vari tipi di referendum regionale – ha dichiarato ammissibile il quesito.

Alcuni mesi dopo, con l.reg. Toscana 28 dicembre 2015, n. 84, intitolata «Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005» si è nuovamente intervenuti sulla materia, stavolta – appunto – andando a novellare quasi ogni articolo della l.reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 («Disciplina del servizio sanitario regionale») e ad abrogare integralmente la l.reg. n. 28/2015. Peraltro, data l’intensa attività ostruzionistica delle opposizioni, affinché tale legge fosse approvata entro la fine del 2015, si è proceduto in sede di discussione della proposta in Consiglio allo stralcio di numerosi articoli della proposta originaria¹: poche settimane dopo è stata presentata dalla Giunta regionale la proposta di legge n. 67 del 18 gennaio

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna.

¹ Si tratta, in particolare, degli articoli dall’80 al 135 e dell’articolo 143 della proposta di legge n. 33 (X legislatura). Si veda, in proposito, il resoconto stenografico della seduta pubblica n. 24 di sabato 19 dicembre 2015.

2016, attualmente in discussione, composta in gran parte proprio dalle disposizioni stralciate.

Essendosi avuta, in ogni caso, abrogazione totale della l.reg. Toscana n. 28/2015 accompagnata da altra disciplina della stessa materia, sempre in data 18 gennaio 2016 il Presidente della Giunta ha formalizzato la richiesta al Collegio di garanzia statutaria di esprimersi sulla possibilità che il referendum “pendente” sulla stessa avesse comunque luogo e – nel caso – su quali delle nuove disposizioni potesse vertere, previa riformulazione del quesito². Con deliberazione 25 gennaio 2016, n. 3, il Collegio ha infine dichiarato che la consultazione referendaria non possa più avere luogo, sia per il carattere innovativo della nuova disciplina che, in subordine, per l'impossibilità di una riformulazione del quesito alla luce dei criteri (chiarezza, univocità, omogeneità, coerenza) richiesti per l'ammissibilità del referendum dall'art. 27 della l.reg. Toscana n. 62/2007, oltreché per incompatibilità (*in primis*) statutaria del vuoto normativo che seguirebbe l'eventuale abrogazione della l.reg. Toscana n. 84/2015 o di sue parti essenziali.

Tale percorso, tutt'altro che lineare, della riforma del più rilevante settore d'intervento della Regione suscita, a prescindere dal merito delle scelte, diverse perplessità in punto di tecnica legislativa, delle quali si darà brevemente conto nelle pagine che seguono.

2. La natura (quasi) esclusivamente programmatica della l.reg. Toscana n. 28/2015

Come si è accennato, la l.reg. n. 28/2015 non aveva compiuto alcuna opera di novellazione. Non solo: ad eccezione degli articoli del Capo IV volti, in particolare, alla decadenza dei vertici ed al relativo commissariamento di comitati di area vasta (art. 12) e aziende unità sanitarie locali (artt. 13-16), le restanti disposizioni non avevano dispiegato alcun effetto – per così dire – di “trasformazione” immediata della realtà (almeno) giuridica.

Lo schema d'(in)azione era, infatti, il seguente: il vero “cuore” era rappresentato dall'art. 18, significativamente rubricato «Processo di riordino del servizio sanitario regionale», ove si stabiliva che la Giunta regionale adottasse «con deliberazione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, previa informativa al Consiglio regionale, criteri, direttive e determinazioni per l'attuazione della legge stessa, prevedendo, altresì, tempistica e modalità di partecipazione e concertazione del processo di riordino»; una previsione però immediatamente superata dal successivo comma 2, che stabiliva che la stessa Giunta regionale, entro il 30 settembre 2015, presentasse «al Consiglio regionale una proposta di legge che disciplina[ss]e compiutamente il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale, con riferimento a tutti gli istituti, enti e aziende del servizio sanitario regionale, nonché agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e alla direzione regionale competente in materia di diritto alla salute».

² Ai sensi dell'art. 36, commi 3 e 4 della citata l.reg. Toscana n. 62/2007 sui referendum regionali.

Osservatorio sulle fonti

Peraltro, a testimonianza del fatto che non fosse dall'inizio scontata l'abrogazione della stessa l.reg. n. 28/2015 da parte della "legge figlia", si stabiliva al comma 3 che «[a]l fine di garantire la continuità delle attività di governo clinico e nelle more della riorganizzazione complessiva dei relativi organismi, i componenti degli organi del Consiglio sanitario regionale rest[assero] in carica sino al novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di cui al comma 2».

Ebbene, i primi tre Capi della legge esistevano esclusivamente in funzione della proposta di legge di cui all'art. 18, per la quale – dopo che gli articoli 1 e 2 stabilivano «finalità» e «oggetto» della legge e «principi» del riordino – gli articoli dal 3 all'11 dettavano «linee d'indirizzo», anche molto dettagliate ma – appunto e come si dirà ancora *infra* – prive in sé di una reale forza precettiva. Di talché anche una disposizione dal "tono" immediatamente applicativo (peraltro cruciale nell'impianto della riforma) come l'art. 8, mediante il quale vengono istituite «a far data dal 1 gennaio 2016» le tre nuove Aziende unità sanitarie locali in luogo delle 12 precedenti, appare in realtà priva di un contenuto normativo suo proprio: anticipando alcune conclusioni, se la proposta di legge di cui all'art. 18 non fosse poi venuta ad esistenza, ben difficilmente tale "istituzione" avrebbe potuto spiegare alcun effetto.

Del Capo IV, volto ai commissariamenti, si è detto; i Capi V e VI, composti da un solo articolo ciascuno, miravano l'uno all'adozione, da parte della Giunta, di atti in materia sanitaria ma non correlati con la riforma, e l'altro alla mera entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione.

Come si accennava in premessa, avverso la legge è stato promosso referendum, volto alla sua abrogazione integrale; la deliberazione n. 2/2015 del Collegio di garanzia statutaria, con la quale è stato dichiarato ammissibile il quesito, è stata l'occasione per una prima sanzione "ufficiale" della natura essenzialmente programmatica della legge stessa. Il Collegio nota infatti che la legge della quale si richiede l'abrogazione «non è affatto volta ad abrogare la vigenza né delle legge n. 40 [del 2005] né della legge n. 41 [del 2005, che disciplina il Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale]» il che «è perfettamente coerente con il contenuto sostanziale della legge n. 28 che consiste [...] in una mera riorganizzazione delle strutture organizzative ed istituzionali della sanità toscana; riorganizzazione che è per di più inserita in un processo di riordino del servizio sanitario regionale che si fonderà su atti successivi della Giunta e del Consiglio [...] che si svilupperà nel tempo ed il cui contenuto risulta essere oggi del tutto imprevedibile» (par. 4, *in fine*).

Ancor più esplicita la deliberazione n. 3/2016 del Collegio, intervenuta dopo l'abrogazione della l.reg. n. 28/2015 ad opera della l.reg. n. 84/2015: si specifica che «la legge n. 28/15, che può definirsi come legge obiettivo o comunque con ampie parti programmatiche, era stata emanata in attesa della successiva legge di dettaglio e che avrebbe disciplinato in concreto la materia. Tale natura programmatica, in via preliminare, si desume anche dal fatto che tale legge non apportava alcuna modifica esplicita alla precedente legge di disciplina del servizio sanitario regionale n. 40 del 2005» (par. 3 dell'Allegato A). Si afferma quindi, con la felice espressione ripresa nel titolo di questo contributo, che la legge originaria ha un «carattere provvisorio ed interlocutorio» (*ibi-*

dem); come si specifica nel prosieguo, è la nuova legge ad avere «un carattere precettivo», e semmai «dettagliatamente esecutivo di alcuni principi già fissati nella legge n. 28».

Leggendo quindi la l.reg. n. 28/2015, ancor più se in sistema con quanto successivamente avvenuto, si trae quindi l'impressione di un'operazione evidentemente volta a fini diversi da quelli propri – appunto – di una legge, regionale in particolare. Essa andava infatti a programmare, in definitiva, il successivo intervento, sempre con legge, dello stesso organo che l'aveva approvata. Proprio in virtù di questo, tuttavia, tale “programmazione” non appare esser stata provvista di alcun valore giuridico.

Un particolare non irrilevante è, peraltro, l'approvazione della legge allo scorcio della legislatura, con la certezza che – indipendentemente dalla rielezione o meno di Presidente e consiglieri – sarebbero stati comunque una diversa Giunta ed un diverso Consiglio ad occuparsi della “legge figlia”.

Anche alla luce di questo, è doveroso considerare la natura assolutamente eventuale e, nel caso, libera dell'intervento successivo: come compiutamente dimostrato dalla stessa deliberazione n. 3/2016, la l.reg. n. 84/2015 non è stata affatto “fedele” alla “legge madre”, innovando (legittimamente!) in più punti rispetto a quanto da essa in precedenza stabilito (si veda in part. il par. 3 della deliberazione), contribuendo appunto all'intrasferibilità del quesito referendario alla nuova disciplina.

3. Autovincolo, strumento (improprio) di programmazione o “legge spettacolo”?

Una legge siffatta potrebbe astrattamente inserirsi – almeno per la sua gran parte – nel filone, autorevolmente quanto lungamente dibattuto³, dei c.d. “autovincoli” legislativi. Tuttavia, mentre tale dibattito scaturisce e tiene ben fermo come oggetto il concetto di legge dal contenuto materialmente costituzionale o almeno “norma sulla normazione” volta a dettare aggravi all'azione legislativa successiva in nome di scopi comunque sovraordinati (a partire dalla stessa qualità della normazione)⁴, sarebbe arduo voler quali-

³ Per i termini di tale dibattito si vedano, oltre alla recente trattazione *ex professo* di P. PINNA, *La disposizione valida e la norma vera*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 138 ss., le accurate ricostruzioni (pur se ad altri fini) di M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 263 ss. ed E. ALBANESI, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 38 ss.

⁴ Cfr. in part. P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 21 ss. In precedenza, ID., *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, p. 581 ss. e *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2003, oltre a *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. Modugno (a cura di), *Le trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 3 ss. Su posizioni diverse, cfr. A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, in *Rivista AIC*, n. 3/2001. Sulla natura delle «rules for regulation» in prospettiva comparata si veda oggi anche H. XANTHAKI, *Drafting legislation. Art and Technology of rules for regulation*, Hart, Oxford e Portland (OR), 2014.

ficare la l.reg. n. 28/2014 in tali sensi⁵; parrebbe piuttosto possibile accostarla alle indicazioni *contenutistiche* al legislatore futuro per le leggi annuali di semplificazione, contenute nell'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59 (come modificato dalla l. 29 luglio 2003, n. 229), un'esperienza che però non ha dato i risultati sperati anche in ragione della debolezza dimostrata dall'"autovincolo" in parola⁶.

Appare semmai possibile interrogarsi sulla *ratio* di una simile operazione considerando la mancanza, nell'ordinamento regionale, degli strumenti del decreto-legge e – più ancora, ai nostri fini⁷ – del decreto legislativo⁸; ciò, tuttavia, non tanto in connessione alla configurabilità di atti della Giunta con forza di legge⁹, quanto piuttosto ai caratteri, oggi propri in particolare della delega legislativa, di strumento per eccellenza della normativa con dei contenuti "tecnici" o – più in generale – di reazione ai limiti (almeno asseriti) della legge parlamentare ordinaria¹⁰.

La delega legislativa appunto, ed è questione non nuova¹¹, «appare naturalmente la fonte più idonea a consentire riforme negoziate o "concertate", talvolta sia sui contenuti della legge di delega sia sui contenuti della legislazione delegata, talvolta solo su quest'ultima»¹², se non addirittura «lo strumento tipico delle riforme, quale che sia la loro portata, la loro capacità di incidenza sugli equilibri in atto»¹³. La delega legislativa è del resto un meccanismo polimorfo, proprio in virtù del «nesso indissolubile» che lo

⁵ Pur se – va detto – l'utilizzo di "autovincoli" legislativi volti in particolare alla qualità della normazione sia tutt'altro che sconosciuto alla legislazione toscana, come espressamente sottolineato in T. GIOVANNETTI, E. MALFATTI e P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in P. Carrozza, R. Romboli ed E. Rossi (a cura di), *Lineamenti costituzionali della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 223.

⁶ Cfr. ad es. N. LUPO e G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 221 ss. Torna di recente sul punto E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

⁷ Per quanto, si ricorda, la l.reg. n. 28/2015 avesse nel titolo l'asserzione di recare "disposizioni urgenti"...

⁸ Riassumono, da ultimo, i termini del dibattito sulla loro ammissibilità (giungendo peraltro a conclusioni opposte) Q. CAMERLENGO, *La legge regionale*, in L. Violini, Q. Camerlengo, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 146 e G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 133 ss.

⁹ Usando l'espressione di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 411, cui si rimanda.

¹⁰ Si veda tutt'ora, sul punto, l'inquadramento (in senso fortemente critico) di C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, CEDAM, Padova, 2001.

¹¹ S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VIII, Milano, 2008, p. 770 s. per un *excursus* storico dei principali momenti di "protagonismo" della delegazione legislativa.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 92.

¹³ S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, cit., p. 764. Del resto, l'incremento del ricorso alla delegazione legislativa ha caratterizzato momenti percepiti come di particolare "intensità riformatrice" nella storia repubblicana: cfr. N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, in part. p. 367 e p. 399.

lega alla forma di governo ed in particolare alle concrete relazioni tra Legislativo ed Esecutivo¹⁴.

Vi è semmai il tentativo, dichiarato nel Preambolo¹⁵, di utilizzare questa legge – evidentemente, come si è detto, “interlocutoria” – allo scopo di realizzare un fine senz’altro apprezzabile in sé: fissare in un atto le scelte di *politica legislativa*, definendo al contempo il quadro della relativa, successiva *progettazione* dell’intervento¹⁶.

È tuttavia evidente come – al di là del reale intento di avviare un percorso siffatto, che qui non compete – sia del tutto improprio utilizzare una legge, di fatto priva in gran parte di contenuti deontici, per tentare di “impegnare” il legislatore futuro a provvedere ed a farlo (ri)operando determinate scelte; tanto più che questo intento si è manifestato alla fine della legislatura.

Tutto ciò considerato, la principale ragione di tale intervento legislativo sembra essere stata piuttosto quella d’inviare – per così dire – il messaggio del *provvedere* pur senza il tempo (e le condizioni politiche) per un compiuto, efficace *provvedimento*¹⁷: la scadenza elettorale, va ribadito, incombeva. Ciò porta quindi ad un altro ordine di considerazioni rispetto a quelle fin qui esposte.

Senza che sia possibile in questa sede affrontare compiutamente la questione, si sottolinea come il problema dell’utilizzo spettacolarizzato dell’attività legislativa, pur connotata alla democrazia rappresentativa, sia oggi aggravato dalle caratteristiche degenerative dell’onniscienza – ma non per questo meno rilevante – “democrazia del pubblico”¹⁸ che salta ogni “classico” passaggio dei corpi intermedi. Che l’attività legislativa stia – per così dire – al passo con ciò che accade non è, ovviamente, problematico in sé; tuttavia, come è stato sottolineato di recente, la percezione a cui ciò contribuisce è che «privo di mezzi, lo Stato [*o la Regione...*] si reinvent[*i*] nell’ipercomunicazione»¹⁹ e «[*l'*]agenda politica ced[*a*] il posto all’agenda mediatica»²⁰; oppure che, come nel caso qui ad oggetto, nell’impossibilità di provvedere immediatamente si ricorra ad una “leg-

¹⁴ Cfr. S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, cit., 758.

¹⁵ Ove si afferma che «[*l'*] a riforma complessiva del sistema verrà disciplinata con successiva legge regionale, nel rispetto dei principi e delle linee di indirizzo definite dalla presente legge, a conclusione di un articolato processo di analisi organizzativa, informazione, confronto e partecipazione che si svolgerà in tempo utile per l’avvio del nuovo assetto organizzativo con il 1° gennaio 2016» (punto n. 7).

¹⁶ Secondo la distinzione limpidamente enunciata da Vittorio Di Ciolo: «la politica legislativa ha per oggetto la scelta delle materie da regolare e delle finalità da perseguire (sta a monte). La progettazione legislativa viene dopo (sta a valle) ed ha per presupposto la soluzione dei problemi di politica legislativa. [...] La progettazione legislativa serve invece a dare veste chiara, leggibile e intelligibile per i destinatari alle decisioni assunte in sede di politica legislativa» (V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 84 ss.). Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004, in part. p. 185 ss.

¹⁷ Per riferimenti sul punto, G. D’ELIA - L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti legge taglia leggi*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 497 ss.

¹⁸ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 242 ss.

¹⁹ C. SALMON, *La politica nell’era dello storytelling*, Fazi, Roma, 2014, p. 87.

²⁰ Ivi, p.102.

ge spettacolo”²¹ che possa, intanto, direttamente “parlare” al cittadino (elettore) o farsi comunque strumento di comunicazione al di là della sua portata giuridica²².

Anche la presenza, accanto a disposizioni – di fatto – non precettive²³, anche di contenuti provvisti invece di tale caratteristica, anziché rendere la legge più “utile” avrebbe potuto invece aggravare la situazione allorché – di nuovo, legittimamente! – il legislatore non avesse poi deciso di dar corso al “programma” di cui alla l.reg. n. 28/2014, o di farlo in termini diversi. Anzi, proprio tali contenuti (come il commissariamento delle AUSL) possono apparire volti proprio a condizionare, ma in termini ben più organizzativi e “pratici” che giuridici, il legislatore futuro: una sorta di (poco commendevole) “autovincolo di fatto”.

Peraltro, la Regione Toscana si caratterizza, a partire dalle stesse disposizioni statutarie²⁴, per un particolare *favor* verso gli strumenti volti a garantire la qualità della legislazione²⁵, oltretutto – su diverso, ma collegato piano – l’ampia partecipazione ai processi

²¹ Definite in maniera più caustica dalla dottrina francese, da tempo attenta al fenomeno, «*lois d’affichage ou [...] lois-gadget*» (P. ALBERTINI, *La crise de la loi. Déclin ou mutation?*, LexisNexis, Parigi, 2015, p. 157) fino all’etichetta di «*loi jetable*» (Y. GAUDEMET, *La loi administrative*, in *Revue du Droit public*, n. 1/2006, p. 78).

²² Si pensi come esempio, fra i molti, all’incessante flusso di decreti-legge in materia economica nella seconda metà della XVI legislatura, per i quali l’esigenza di mandare “messaggi” di adempimento ad obblighi di natura finanziaria è apparsa apertamente prioritaria rispetto a qualunque altra: per una recente ricostruzione della vicenda e per riferimenti ulteriori, si rimanda a R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; cfr. D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014, in part. p. 16 ss.

²³ Facendo di nuovo ricorso a quanto notato dalla dottrina francese, «*ces dispositions ‘non-normatives’ n’utilisent pas le vocabulaire de droit, mais [...] celui du programme politique [...] par l’emploi de verbes ou formes verbales non dispositives et par la prolifération de substantifs ou adjectifs qualificatifs: le service ou l’activité en cause «contribue à...»; «tend à...»; «concourent à...»; «favorise...»; «prépare à...»; «garantit...»; «fera ses meilleurs efforts pour...»; «assurera (ou garantira) un service de qualité...» etc.*» (Y. GAUDEMET, *La loi administrative*, cit., 81 s.) Si veda altresì, in proposito, quanto affermato dal *Conseil Constitutionnel* nella *décision* n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005, e prima ancora il saluto del presidente del *Conseil* Pierre Mazeaud al Presidente della Repubblica il 3 gennaio 2005, riportato nei *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 18, 2005, p. 2 ss. Cfr. G. DRAGO, *Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, in *Revue du Droit public*, n. 1/2006, p. 58 ss.

²⁴ S. PANIZZA ed E. STRADELLA, *Qualità delle fonti normative*, in P. Caretti, M. Carli ed E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 216. Per un’analisi anche alla luce delle altre esperienze regionali, M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010 p. 2; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2008, p. 217 ss.

²⁵ Anche per riferimenti ulteriori, si veda T. GIOVANNETTI, E. Malfatti e P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 220 ss. Cfr. le edizioni annuali del *Rapporto sulla legislazione toscana* curate dalla Direzione di Area Assistenza istituzionale del Consiglio regionale. Per un commento all’edizione più recente, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione regionale nell’epoca della crisi. osservazioni a margine del rapporto sulla legislazione toscana dell’anno 2014*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015.

Osservatorio sulle fonti

decisionali²⁶: in particolare, per quanto qui rileva, si segnala come la l.reg. Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 («Disposizioni in materia di qualità della normazione») ponga al primo posto fra i principi di qualità della normazione enunciati proprio quello di «programmazione normativa» (art. 2, comma 2, lett. *a*), prevedendo altresì che il Programma regionale di sviluppo (PRS) contenga «un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale [...]» (art. 3, comma 1).

È poi previsto che il Documento di economia e di finanza regionale di cui agli articoli 8 e 9 della l.reg. Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (DEFR, in precedenza Documento annuale di programmazione), vada anche ad aggiornare – appunto – il programma di azione normativa contenuto nel PRS.

Vi sarebbero dunque gli strumenti per esplicitare (almeno all'inizio, e non alla fine della legislatura...) un disegno di lungo periodo che investa di responsabilità per il futuro gli organi coinvolti nel procedimento legislativo; una responsabilità del tutto *politica* ma, come si è cercato sinteticamente di argomentare, in ciò non diversa da quella che poteva scaturire dalla l.reg. n. 28/2015. A prescindere da ogni altra considerazione sullo strumento, che esula dall'oggetto di queste note, si registra peraltro come né nel PSR 2011-2015 né nel DAP relativo al 2015 si rinveniva traccia della – non marginale – operazione di riforma qui in parola; certo se ne fa menzione nel DEFR 2016 (deliberato dal Consiglio regionale il 21 dicembre 2015), ma la programmazione *ex post* appare un osimoro di scarsa utilità.

²⁶ E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. n. 1-2/2015, p. 13 ss.; cfr. E. STRADELLA, *La partecipazione*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti costituzionali della Regione Toscana*, cit., p. 286 ss.