

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2019 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'analisi della produzione normativa del Consiglio regionale della Toscana si basa sulla rilevazione di una serie di dati quantitativi (numero degli articoli, dei commi, dei caratteri) e di dati qualitativi relativi a diverse tipologie di classificazioni, come ad esempio la materia di appartenenza, l'ambito in cui si collocano per tipologia di normazione e così via.

La rilevazione è svolta esclusivamente sulle leggi emanate nel corso dell'anno 2019.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2019

Il 2019 ha visto l'emanazione di 68 leggi di cui 67 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria¹. Si ricorda che nell'ordinamento toscano le leggi di modifica statutaria, le leggi ordinarie e i regolamenti seguono una numerazione unica.

La produzione legislativa dell'anno 2019 risulta superiore a quella degli ultimi due anni con un aumento di 10 leggi in più rispetto all'anno precedente e 5 rispetto al 2017. Comunque ben al di sotto delle 82 leggi del 2016.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015 - 2016 - 2017 – 2018 - 2019

ANNO	ANNO 2015²	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria	57 + 1 statutaria	67 + 1 statutaria

¹ Si tratta della legge di modifica statutaria 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto).

² Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa della nona legislatura anni 2010 - 2011 – 2012 – 2013 – 2014- 2015

ANNO	ANNO 2010 ³	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ⁴	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 l.r. statutarie)	320

L’iniziativa legislativa delle leggi dell’anno 2019 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁵; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o proveniente da enti locali.

Per il 2019 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 49 e corrispondono al 72,1 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 18 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 26,4 per cento. Una legge rappresenta l’esito di proposte provenienti dalla Giunta e dall’iniziativa consiliare, in particolare dal partito di maggioranza, i due testi sono stati unificati durante l’esame in commissione (1,5)⁶. Se si vuol tener conto della legge ad iniziativa congiunta, per quota parte, la percentuale delle proposte di Giunta raggiunge il 72,85 e l’iniziativa di Consiglio il 27,15.

L’anno 2019 vede un aumento sia pur minimo dell’iniziativa consiliare rispetto all’anno precedente, ma lo scostamento, dello 0,06 (oppure dello 0,05 se il confronto è svolto sui dati che comprendono l’iniziativa congiunta) in più, è così minimo che si può affermare che la distribuzione tra i due attori è sostanzialmente equivalente all’anno precedente.

³ Per l’anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall’inizio della nona legislatura.

⁴ Per l’anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

⁵ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

⁶ Si tratta della legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 della decima legislatura divisa tra leggi d’iniziativa di giunta e leggi d’iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100
2018	42	72,5%	15 compresa la legge di modifica statutaria	25,8	57 + 1 di iniziativa GR e CR (1,7%)	100
2019	49	72,1%	18 compresa la legge di modifica statutaria	26,4%	67 + 1 di iniziativa GR e CR (1,5%)	100

Nel 2019 dieci proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente all’aula, senza quindi passare dall’esame nella commissione di merito.

In sette casi si tratta di leggi proposte dall’esecutivo e altre tre proposte sono di provenienza consiliare, di cui due sottoscritte dai componenti dell’Ufficio di presidenza al completo. In un caso la proposta è firmata solo dal Presidente del Consiglio⁷.

Le proposte di legge di iniziativa dell’esecutivo andate direttamente in aula riguardano casi assai disparati tra loro: in due casi si tratta di leggi che prevedono un sostegno economico ai comuni, ai cittadini interessati oppure alle attività economiche per eventi meteorologici avversi (l.r. 72/2019) e per la chiusura parziale della viabilità sulla E45 a causa del sequestro di un viadotto da parte dell’autorità giudiziaria (l.r. 13/2019). La situazione ha comportato di fatto l’interruzione delle relazioni tra Emilia-Romagna e Toscana e la conseguenza dell’interruzione ha portato danni a tutto il tessuto economico e sociale del territorio. L’intervento legislativo urgente è stato ritenuto necessario per disporre un sostegno a favore delle attività economiche e produttive, aventi sede operativa all’interno del perimetro territoriale regionale interessato dalla chiusura in questione. Nel caso della legge regionale 22/2019 si tratta di provvedimenti

⁷ Si tratta della legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 (Correzione di errori materiali. Modifiche alla l.r. 73/2018).

riguardanti il personale regionale. Le restanti leggi si occupano della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati delle aziende sanitarie (l.r. 26/2019), dell'ulteriore proroga dell'incarico di commissario del Consorzio per la Zona industriale apuana (ZIA), in attesa dell'approvazione della proposta di legge regionale di riorganizzazione del Consorzio stesso (l.r. 31/2009). Anche la legge regionale 37/2019 è stata approvata direttamente dall'aula consiliare a seguito di accordo politico tra i gruppi, senza il necessario passaggio istruttorio dalla commissione competente per materia. Essa introduce specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo di prodotti in plastica monouso al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono anche in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero, in coerenza con le finalità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. La legge regionale è stata approvata quando la direttiva comunitaria non era ancora stata pubblicata. L'urgenza della sua approvazione e della sua entrata in vigore compare al punto 4 del preambolo della legge stessa ed è data dalla necessità di applicare immediatamente i divieti previsti dalla normativa allo scopo di assicurare una maggiore salvaguardia all'ambiente e all'ecosistema costiero. Infine la legge regionale 42/2019 approvata a seguito della sentenza 129/2019 della Corte costituzionale con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali in materia di gestione dei rifiuti nella parte in cui allocavano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle province dal codice dell'ambiente e che per questo erano in contrasto con il principio di distribuzione delle competenze stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La nuova legge regionale nasce per affrontare tale problema prevedendo che la Regione supporti le province e la città metropolitana, competenti alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, per un tempo congruo al fine di consentire agli enti locali di riorganizzare i propri uffici per lo svolgimento delle funzioni, mediante la previsione dell'utilizzo – a richiesta e a titolo gratuito – della struttura regionale competente in materia ambientale, individuata dalla Giunta regionale, per lo svolgimento di attività istruttorie.

In tutti questi casi è stata richiesta l'urgenza dell'approvazione delle disposizioni proposte e conseguentemente anche un iter di entrata in vigore abbreviato, nella quasi totalità dei casi al giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Per quanto riguarda le tre leggi provenienti dall'iniziativa consiliare, nel caso della proposta a firma del Presidente del Consiglio (l.r. 5/2019) si tratta della correzione di meri errori presenti nella legge regionale 73/2019 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019). Negli altri due casi le proposte provengono dall'Ufficio di presidenza e sono firmate da tutti i componenti, escluso uno dei due consiglieri dell'opposizione. La prima, la legge regionale 47/2019, interviene a modificare

le disposizioni della legge regionale 10/2019 relativa alle celebrazioni di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana, ampliando il contesto operativo della legge e provvedendo ad integrare lo stanziamento iniziale. La seconda legge regionale, 48/2019, modifica la legge regionale 52/2018⁸ poiché, a seguito del riscontro positivo registrato nella promozione delle realtà territoriali regionali da parte delle associazioni pro loco beneficiarie dei contributi, il Consiglio regionale ha deciso di proseguire anche nell'anno 2019 gli interventi a favore di tali associazioni.

Con l'anno 2019 il ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato torna a farsi più numeroso, soprattutto da parte dell'esecutivo. Negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto è costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella precedente legislatura, in particolare tra il 2012 e il 2015 con una punta di 18 testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di 14 leggi per il 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Negli ultimi anni il dato era rientrato nei limiti di un uso fisiologico reso necessario dall'urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, attenendosi così il più possibile all'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia.

Tabella n. 4 – Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA		
NR.	GR	CR
2012	3	7
2013	1	3
2014	5	13
2015	2	12
2016	0	3
2017	6	1
2018	2	1
2019	7	3

⁸ Legge regionale 17 settembre 2018, n. 52 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco).

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questo paragrafo è dedicato all'esame delle leggi regionali sotto il profilo quantitativo effettuato rilevando la *dimensione fisica* degli elementi che compongono le singole leggi: articoli, commi e caratteri. Quest'anno a questi dati si aggiunge la misurazione dei testi in base al numero delle parole da cui sono composte le leggi, la rilevazione è stata introdotta da poco nella raccolta dati svolta per il Rapporto sullo stato della legislazione redatto dalla Camera dei deputati. Si tratta di rilevazioni di dati prettamente numerici che hanno il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Va premesso che le leggi toscane contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi e la cui composizione è conteggiata nella rilevazione per caratteri e per parole, che quindi concorrono alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in visto e in considerato.

Nel 2019, per le 68 leggi sono stati conteggiati⁹ complessivamente 825 articoli, 1.671 commi, 166.531 parole e 959.493 caratteri (Tab. n. 5).

Solitamente il confronto che si cerca di svolgere non è solo con la produzione dell'anno precedente, evidente dalla tabella n. 5, ma con i dati relativi al corrispondente anno della legislatura precedente¹⁰, in questo caso il 2014, in cui sono state approvate e pubblicate 71 leggi, un numero di poco superiore (+ 3) rispetto alla produzione del 2019. Le dimensioni fisiche rilevate nel 2014 corrispondono a 1.105 articoli, 2.558 commi e 1.337.250 commi¹¹.

In questo caso è evidente come le leggi approvate nel 2014 sono composte da un numero maggiore di articoli, commi e caratteri a fronte di tre leggi in più nella produzione del 2014, cioè 71 leggi a fronte di 68 del 2019, compresa la legge di modifica statutaria. La differenza è maggiormente apprezzabile quando il confronto è svolto tra i dati rilevati per gli articoli, i commi e i caratteri. Messi a confronto, questi dati evidenziano che la produzione del 2019 è composta da 280 articoli, 887 commi e 337.757 caratteri in meno rispetto alla produzione del 2014. In sostanza si evince che, in base ai dati quantitativi, la produzione normativa del 2019 *'pesa'* meno della produzione del 2014, sia in termini assoluti che in proporzione. Infatti, dai dati segnalati è facile

⁹ Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. statutaria 15 gennaio 2019, n. 4): 2 articoli, 2 commi, 610 parole e 3.679 caratteri.

¹⁰ L'andamento delle legislature è quasi sempre simile con un lento avvio, un aumento della produzione negli anni centrali e un picco verso la fine della legislatura.

¹¹ Si veda il rapporto relativo alla produzione normativa dell'anno 2014.

evincere come già solo per gli articoli le tre leggi in più del 2014 equivalgono a 280 articoli in più.

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018 e del 2019 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017	2018	2019
ARTICOLI	337	1552	954	749	825
COMMI	787	3063	1843	1821	1671
PAROLE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	166.531
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733	902.154	959.493

La tabella sottostante, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2019 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI ¹²
ARTICOLI	698	108	825
COMMI	1469	168	1671
PAROLE	139.700	22.716	166.531
CARATTERI	802.304	132.791	959.493

L'analisi degli elementi quantitativi non può che rilevare la maggiore composizione delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

Entrando nello specifico della rilevazione dei dati (Tab. n. 7, 8, 9, 10) si evince come sul totale delle 68 leggi del 2019, il 67,7 per cento delle leggi fanno parte delle classi medio basse: 32 leggi sono composte da 1 a 5 articoli, e altre 14 contengono da 6 a 10 articoli. Lo stesso schema si ritrova per quanto riguarda la composizione delle leggi in commi: 38 leggi vanno da 1 comma a 10 commi e 10 leggi sono composte da 11 a 20 commi (equivalente al 70,6%). Nel caso della rilevazione dei caratteri: 19 leggi hanno una composizione che va da 1 a 5.000

¹² Il totale comprende anche i dati relativi al testo di legge che ha riunito la proposta della Giunta e quella di iniziativa consiliare.

caratteri e 23 leggi sono formate da 5.001 a 10.000, corrispondente al 61,8%, con una inversione tra le due classi, cioè una maggiore frequentazione nella classe medio bassa rispetto a quella bassa.

La stessa inversione tra le prime due classi è evidente anche dalla nuova rilevazione per composizione dei testi in base alle parole, dove 40 leggi si collocano nella seconda classe di ampiezza con una composizione dei testi che non supera le 2.500 parole.

Lo schema sopra descritto, con una maggioranza di leggi che si colloca nelle classi medio basse, è riscontrabile soprattutto per le leggi di iniziativa consiliare.

Anche la produzione legislativa del 2019 vede, come nel 2018, un certo numero di testi che si collocano nella classe di massima presenza degli elementi rilevati. Si tratta di 10 leggi regionali¹³, tutte di iniziativa della Giunta, che sono composte da oltre 20 articoli, superano i 40 commi, hanno un numero di caratteri superiore ai 20.000, e con una composizione in parole che per 7 leggi va dalle 5.001 alle 10.000 parole e tre superano le 10.000.

Le tabelle sottostanti relative ai dati esaminati evidenziano le specifiche classi di rilevazione e la loro composizione.

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 5	21	42,9	11	61,1	32	47,1
da 6 a 10	9	18,4	5	27,8	14	20,5
da 11 a 15	7	14,3	0	0	7	10,2
da 16 a 20	2	4,0	2	11,1	4+1 ¹⁴	7,4
Oltre 20	10	20,4	0	0	10	14,8
TOTALE	49	100	18	100	68	100

¹³ Sono: le leggi di carattere finanziario (l.r. 65/2019, l.r. 79/2019 e l.r. 80/2019), la legge regionale annuale sulla manutenzione (l.r. 3/2019), le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica (l.r. 2/2019), di cave (l.r. 56/2019), di governo del territorio (69/2019). In diversi casi si tratta di leggi di modifica a norme preesistenti.

¹⁴ Compreso il testo unificato delle proposte di legge di Giunta e di Consiglio.

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 10	24	49,0	14	77,7	38	55,8
Da 11 a 20	9	18,4	1	5,6	10	14,8
da 21 a 30	2	4,0	2	11,1	4	5,8
da 31 a 40	3	6,2	1	5,6	4+1 ¹⁰⁵	7,4
Oltre 40	11	22,4	0	0	11	16,2
TOTALE	49	100	18	100	68	100

Tabella n. 9 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 5.000	11	22,4	8	44,4	19	28,0
da 5.001 a 10.000	17	34,7	6	33,3	23	33,8
da 10.001 a 15.000	6	12,3	1	5,6	7	10,2
da 15.001 a 20.000	4	8,2	2	11,1	6	8,9
oltre 20.000	11	22,4	1	5,6	12+1 ¹⁵	19,1
TOTALE	49	100	18	100	68	100

Tabella n. 10 - Leggi regionali del 2019 per classi di ampiezza in parole e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2019						
PAROLE	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 500	4	8,2	5	27,8	9	13,3
da 501 a 2.500	30	61,2	10	55,5	40	58,8
da 2.5001 a 5.000	5	10,2	3	16,7	8+1 ¹⁰⁵	13,3
da 5.001 a 10.000	7	14,3	0	0	7	10,2
oltre 10.000	3	6,1	0	0	3	4,4
TOTALE	49	100	18	100	68	100

¹⁵ Compreso il testo unificato delle proposte di legge di Giunta e di Consiglio.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Questo paragrafo analizza le parti che compongono il preambolo¹⁶ premesso all'articolato di ciascuna legge e che contiene la motivazione dei contenuti e delle scelte operate nella legge regionale. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri¹⁷, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi.

Le leggi del 2019, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 420 'visto' e 525 'considerato'. Quarantasei leggi hanno un numero di 'visto' che va da due a cinque; il preambolo di quattordici leggi è composto da un numero di 'visto' che va da sei a nove; le restanti otto leggi hanno un numero di 'visto' che va da quattordici a ventisette. La legge che ha un preambolo composto da più 'visto' è la legge regionale 80/2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020) con ventisette 'visto', ma *soltanto* diciannove 'considerato'. Di solito i 'visto' non superano mai i 'considerato', tranne in casi eccezionali come il citato testo della legge finanziaria, dove non è particolarmente necessaria la motivazione dei contenuti quanto la definizione del quadro giuridico su cui incide la normativa. Ma è anche il caso della legge regionale 28/2019 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità) il cui preambolo è composto da 14 'visto' e 6 'considerato'.

Per quanto riguarda i 'considerato', trentaquattro leggi sono composte da un minimo di uno ad un massimo di 5 'considerato'; ventuno leggi hanno da un minimo di sei ad un massimo di dieci 'considerato'; altre nove leggi vanno da un minimo di undici ad un massimo di diciannove 'considerato'. Una legge è composta da 22 'considerato', due leggi hanno ventitré 'considerato' e ancora una ha trentasette 'considerato' (l.r. 65/2019 concernenti gli interventi normativi relativi alla seconda variazione di bilancio).

¹⁶ La motivazione è suddivisa in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata 'considerato'. La motivazione, chiamata preambolo è anteposta all'articolato.

¹⁷ Di questo fattore si deve tener conto nel confrontare la legislazione regionale toscana con altre legislazioni regionali che non hanno nei loro testi di legge un simile contenuto.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2019 questa necessità si è verificata nove volte¹⁸. Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all'articolato della legge originaria, perché evidentemente modificano, sia pur limitatamente, la motivazione precedente.

L'andamento annuale dei 'visto' e dei 'considerato', come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell'anno, ma esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno visto una presenza stabile dei 'visto' che si attesta, nel 2019, su una media di 6,1 'visto', e di 7,7 'considerato', sempre in media, per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Tutte le leggi regionali toscane individuano nel preambolo le norme relative alla potestà legislativa esercitata nella legge regionale, la segnalazione rientra tra i 'visto' inseriti all'inizio del preambolo. Il preambolo oltre a specificare quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando.

La produzione normativa dell'anno 2019 vede in prevalenza l'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista; in ventotto leggi, cioè il 41,2%, infatti, si dichiara nel preambolo che si esercitano entrambe le potestà. Invece, diciotto sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente (26,4%) e in ventidue casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (32,4%).

Facendo riferimento all'iniziativa, le leggi regionali provenienti dalla Giunta per il 40,8 per cento sono classificate nella categoria mista (20 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 30,7 per cento delle leggi (15 leggi) e la potestà concorrente nel 28,5 per cento dei casi (14 leggi).

Le leggi di iniziativa consiliare seguono lo stesso andamento, con 8 leggi che esercitano una potestà mista, cioè concorrente e residuale nella stessa legge, pari al 44,5 per cento, altre 6 leggi, pari al 33,3 per cento sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in 4 leggi, cioè il 22,2 per cento, si esercita la potestà concorrente.

¹⁸ Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 3/2019 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018); 16/2019 (Nuove disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla l.r. 62/2018); 24/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e diminuzione del rischio sismico. Modifiche alla l.r. 58/2009); 40/2019 (Adeguamento ai rilievi di costituzionalità formulati dall'Amministrazione statale. Modifiche alla l.r. 7/2019); 50/2019 (Intervento straordinario e urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura della viabilità sulla Strada Statale 64 Porrettana. Modifiche alla l.r. 13/2019); 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014); 68/2019 (Disposizioni in materia di ARPAT in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132. Modifiche alla l.r. 30/2009); 73/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione dell'usura. Modifiche alla l.r.86/2009) e la 78/2019 (Disposizioni in materia di sistemi museali. Modifiche alla l.r. 21/2010).

Tabella n. 11 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015¹⁹	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
2017	25	39	15	23,5	24	37,5	64 ²⁰	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 ¹¹⁰	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 ¹¹⁰	100

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 12 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura

¹⁹ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

²⁰ Comprende anche la legge statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2019 escludendo la legge regionale di modifica statutaria, quindi 67 leggi.

Le leggi regionali dell'anno 2019 si situano in preponderante presenza nella tipologia normativa manutenzione che con 38 leggi raggiunge il 56,8 per cento di tutta la produzione normativa annuale, mantenendosi perfettamente in linea con le rilevazioni degli anni precedenti.

Le rimanenti 29 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, dodici leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, alla voce istituzionale si collocano due leggi, altre sette rientrano tra le leggi provvedimento, sei sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni) e due leggi sono state classificate alla voce intersettoriale.

Tra le dodici leggi collocate alla voce settore vanno citate la legge regionale sull'edilizia residenziale pubblica (l.r. 2/2019) e quella sul riassetto del Consorzio per la Zona industriale apuana (l.r. 44/2019) come le più consistenti relativamente all'elemento quantitativo. Sempre della categoria settore fa parte anche la normativa sulla geotermia (l.r. 7/2019), ma anche una serie di disposizioni innovative come la legge regionale in materia di distretti biologici (l.r. 51/2019), quella relativa alla riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente (l.r. 37/2019) e agli interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica (l.r. 63/2019), le disposizioni per il contrasto al bullismo e al cyberbullismo (l.r. 71/2019) e la normativa per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche (l.r. 75/2019).

Le due leggi collocate alla categoria istituzionale riguardano le norme in materia di qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, di forniture e di servizi (l.r. 18/2019) ed è la legge regionale frutto dell'unificazione della proposta di Giunta e di quella consiliare; la seconda si occupa di disposizioni necessarie per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro (l.r. 38/2019)

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, 3 delle sette leggi regionali ricomprese in questa voce riguardano interventi urgenti conseguenti ad eventi straordinari che hanno avuto ricadute economiche negative sul territorio (l.r. 13, 52 e 72/2019), una quarta legge riguarda il personale regionale (l.r. 22/2019) e ancora una, in materia di beni e attività culturali, si occupa delle celebrazioni di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana (l.r. 10/2019).

Alla voce intersettoriale sono state inserite due leggi regionali che trattano di collaborazione interistituzionale in materia di sicurezza del lavoro, di ambiente, salute e legalità (l.r. 28/2019) e di disposizioni in diverse materie di carattere finanziario (l.r. 79/2019), non direttamente ascrivibili alla categoria bilancio.

La normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali. Nel caso della produzione manutentiva della legislazione approvata nel corso del 2019, ben 26 leggi su trentotto sono composte da un numero di articoli che va da uno a dieci. Altre sei leggi hanno un numero di articoli che non supera i venti. Nella maggior parte dei casi si interviene su una singola legge e non necessariamente significa che siano di poco impatto sulla legislazione vigente.

Non potendo citare tutti gli argomenti toccati dalle leggi di novellazione, si evidenziano alcune delle leggi regionali più corpose perché sottopongono le leggi di origine a numerose modifiche con un unico intervento normativo. L'intervento di novellazione più massiccio del 2019, è dato dalla legge regionale 69/2019 che riguarda l'adeguamento delle disposizioni in materia di governo del territorio alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica che con 76 articoli interviene su tre leggi regionali (l.r. 65/2014, 64/2009 e 35/2015), segue, con 75 articoli, la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento regionale per il 2018 (l.r. 3/2019) che modifica 23 leggi e, infine, la legge regionale 65/2019 che interviene, con 62 articoli, su 13 leggi a seguito della seconda variazione di bilancio, contenenti disposizioni non strettamente finanziarie.

Le trentotto leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame introducono modifiche su 113 leggi vigenti, a volte si tratta della stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno, e spesso sono interventi su parti già precedentemente modificate²¹.

²¹ Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

Tabella n. 13 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 - decima legislatura

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%	NR.	%		
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9	4	6,4	3	5,3	2	3,0
SETTORE	2	8	7	8,6	10	15,9	10	17,5	12	17,9
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	1	1,6	1	1,7	2	3,0
RIORDINO	0	0	8	9,8	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9	2	3,1	4	7,0	7	10,4
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	0	0
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5	38	60,3	32	56,2	38	56,8
BILANCIO	5	20	10	12,1	8	12,7	6	10,6	6	8,9
TOTALE	25	100	82	100	63 ²²	100	57 ¹¹²	100	67 ¹¹²	100

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2019, esclusa quindi la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (Tab. 14). Le 67 leggi regionali del 2019 occupano 26 voci, il 54,1 per cento, delle 48 voci esistenti; nel 2018 le 57 leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosetto che nel 2019 ha raccolto più leggi, è quella dei Servizi alla persona e alla comunità, con diciassette leggi, segue il macrosetto dello Sviluppo economico e attività produttive, con quindici leggi; il macrosetto Territorio ambiente e infrastrutture ne raccoglie quattordici, quello della Finanza regionale contiene 6 interventi tutti in tema di bilancio; al macrosetto Ordinamento istituzionale sono ascritti dieci interventi. Il macrosetto con meno leggi è quello del Multisetto che include 5 leggi contenenti interventi ascrivibili a più materie.

Le leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano in materia di Tutela della salute, cinque leggi fanno parte di

²² Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

questa voce, quattro leggi si occupano di Beni e attività culturali, tre leggi appartengono alla materia Servizi sociali, un testo normativo è stato classificato alla voce Multimateria e uno alla voce Altro che raggruppa materie quali il contrasto all'usura, la tutela dei consumatori, la polizia locale, ecc... La voce Lavoro e la voce Alimentazione vedono un intervento ciascuna.

Le quindici leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sette delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Agricoltura e foreste (5), Miniere e risorse geotermiche (3), Industria (2), Turismo (2), Sostegno all'innovazione per i settori produttivi (1), Commercio (1) e Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (1).

Infine, per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture le quattordici leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide. La materia più frequentata è quella di Territorio, ambiente e infrastrutture con sei leggi, segue la Protezione della natura e dell'ambiente con quattro leggi, la Viabilità con due interventi legislativi, infine, i Trasporti con una legge.

La voce Bilancio della macromateria Finanza regionale contiene sei leggi (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità), stabile rispetto al numero dell'anno precedente.

Rispetto al 2018, solo il macrosettore Ordinamento istituzionale aumenta la sua consistenza passando da 4 leggi a 10, e su sette voci ne vede impegnate 6. Alla voce Organi della Regione si ascrive 1 una legge, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta 1 legge, due leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione, gli Enti locali contano 3 leggi, infine alla voce Altro, che ricomprende le persone giuridiche private, il sistema statistico regionale ecc., sono classificate altre due leggi.

Tutti gli altri macrosettori, precedentemente descritti, e la voce Multisetore, mantengono sostanzialmente la stessa consistenza numerica, con incrementi o decrementi di 1 o 2 leggi.

Tabella n. 14 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2019

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
Ordinamento istituzionale Tot 2019 = 10	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		1	1
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		1	1
	4. Personale e amministrazione	2		2
	5. Enti locali e decentramento	2	1	3
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)		2	2
	7. Multimateria			1 (testo unificato GR/CR)
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2019 = 15	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria	2		2
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1		1
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	3		3
	14. Commercio, fiere e mercati		1	1
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1	1	2
16. Agricoltura e foreste	5		5	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
	17. Caccia, pesca e itticoltura			
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2019 = 14	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	6		6
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4	1	5
	23. Risorse idriche e difesa del suolo			
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità	2		2
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2019 = 17	30. Tutela della salute	3	2	5
	31. Alimentazione	1		1
	32. Servizi sociali	2	1	3
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2019	2019	2019
	35. Lavoro	1		1
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		4	4
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)	1	1	2
	43. Multimateria	1		1
Finanza regionale Tot 2019 = 6	44. Bilancio	6		6
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ²³ Tot 2019 = 5	48. Multisetto	4	1	5
	TOTALE	49	17²⁴	67²⁵

²³ Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

²⁴ Escludendo la legge di modifica statutaria.

²⁵ Il totale comprende la legge regionale frutto dell'unificazione di una proposta di Giunta e una di Consiglio.

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le 67 leggi ordinarie prodotte nel 2019, esclusa anche in questo caso la legge di modifica statutaria²⁶, si collocano per il 52,3 per cento delle leggi (35 in numero assoluto) alla voce novella. Si tratta di leggi di manutenzione, vale a dire leggi che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa in vigore. Il dato si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella tabella per tipologia normativa, dove invece sono inserite anche le leggi che nella tabella per tecnica redazionale sono incluse nella voce “tecnica mista”. Di solito le voci “manutenzione” e “novellazione” tendono a coincidere, ma in questo caso, differiscono poiché ci sono leggi che, pur essendo di manutenzione, hanno usato sia la tecnica del testo nuovo che quella di novellazione e, pertanto, hanno trovato la giusta collocazione nella voce “tecnica mista”.

Alla voce testo nuovo sono ascritti ventitre testi di legge corrispondenti al 34,3 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre 9 leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (13,4%). Nel 2019 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2019 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 52,3 per cento, anche se in misura inferiore al dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento.

Resta dunque confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi, com’è stato nel 2018 con il nuovo testo del Codice del commercio (l.r. 62/2018).

Tabella n. 15 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2019	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	23	34,3
Novella	35	52,3
Tecnica mista	9	13,4
Testo unico	0	0
Totale	67	100

²⁶ Volendo classificare anche la legge di modifica statutaria, essa andrebbe collocata alla voce novella che con 36 leggi su 68 raggiungerebbe una percentuale di 52,9 circa e conseguentemente si abbasserebbe la percentuale delle altre voci.

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2019, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono diciotto²⁷ sul totale delle 68 leggi approvate nell'anno e corrispondono al 26,4 per cento.

La produzione del 2019 è in continuità con gli anni precedenti e con le ultime legislature, che vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Il sempre maggiore successo di tali proposte nasce dall'iniziale successo delle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, dovuto sia alla materia propria del Consiglio che alla provenienza da forze di maggioranza e di opposizione, entrambe rappresentate nell'Ufficio di presidenza, ma si è poi ampliato ad altre proposte di origine consiliare ed espresso in molte e varie materie.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare sono state espressione della maggioranza o dell'opposizione separatamente, ma in alcuni casi ci sono state anche proposte congiunte.

Entrando nel merito delle diciotto leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza²⁸ nel numero di sette, e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza, ad eccezione di un caso (l.r. 27/2019 relativa ai vitalizi). In un caso la proposta è firmata dal solo Presidente del Consiglio²⁹, altre 8 proposte di legge che hanno superato il vaglio delle commissioni e dell'aula provengono dalla maggioranza, di cui una a sola firma di un presidente di commissione. Una legge proviene da una delle minoranze, cioè SI-Toscana a Sinistra³⁰, e infine un'ultima proposta di legge è stata firmata da tutti i componenti della Commissione istituzionale politiche europee e affari internazionali e riguarda il ruolo regionale nelle fasi di partecipazione alle politiche dell'Unione europea³¹, individua le procedure per la definizione degli indirizzi della Regione Toscana e istituisce una apposita sessione europea, nell'ambito dei lavori consiliari, dedicata alla discussione degli

²⁷ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta risulta presentata dai consiglieri.

²⁸ Negli estremi dei lavori preparatori le proposte di legge risultano sottoscritte dai singoli consiglieri, come tutte le proposte peraltro, ma si possono ricondurre all'Ufficio di presidenza dalla dicitura apposta nel documento di deposito della proposta di legge che attesta espressamente come la proposta è di iniziativa dell'UP e in quale seduta è stata approvata, anche se fisicamente possono non esserci tutte le sottoscrizioni dei componenti dell'UP.

²⁹ Si tratta della legge regionale 5/2019 (Correzione di errori materiali. Modifiche alla l.r. 73/2018) assunta dal Presidente del Consiglio in accordo con la Giunta e andata direttamente in aula perché urgente.

³⁰ Si tratta della legge regionale 29/2019 (Le case della salute. Modifiche alla l.r. 40/2005).

³¹ Legge regionale 82/2019 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009).

atti relativi alla partecipazione regionale alla fase ascendente delle politiche dell'Unione europea.

Tabella n. 16 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR. LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015³²	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
2018	15	58	25,8
2019	18	68	26,4
Totale legislatura	80	297	26,9

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

L'esame sotto il profilo della tipologia normativa, esclusa la legge di modifica statutaria, avviene sulle diciassette leggi ordinarie. Delle leggi prese in considerazione quattordici sono leggi di manutenzione. Altre due leggi appartengono alla categoria settore; una legge ha natura provvedimentale. Per il 2019 nessun nuovo testo legislativo è rientrato nella classificazione istituzionale.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con quattordici leggi, cioè l'82,4%, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

La produzione legislativa di origine consiliare è composta da leggi poco corpose che raccolgono le disposizioni, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, in pochissimi articoli e pochi commi. Solo due leggi hanno quantitativamente una certa consistenza: la legge di modifica del Codice del Commercio (l.r. 16/2019) con 17 articoli e 31 commi che interviene a modificare disposizioni relative al commercio in aree pubbliche e i requisiti di onorabilità e professionali per l'esercizio delle attività commerciali; e la legge regionale 27/2019 composta da 20 articoli e 26 commi in materia di rideterminazione dei vitalizi regionali. Entrambe modificano leggi precedenti.

Alla voce 'settore' sono ascritte due leggi, la legge regionale 63/2019 (Interventi di sensibilizzazione per la riduzione e il riciclo della plastica

³² Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della X legislatura.

nell'ambiente) e la legge regionale 71/2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo). Nel primo caso, la legge regionale 63/2019, proposta dall'Ufficio di presidenza, segue la legge 37/2019, sulla riduzione dell'uso della plastica, d'iniziativa della Giunta regionale, legge che era stata sollecitata all'esecutivo attraverso l'approvazione della mozione 14 maggio 2019, n. 1761 (In merito all'adozione di misure regionali plastic free), che, appunto, richiedeva l'adozione di provvedimenti attuativi delle politiche europee e statali volti a disincentivare l'uso della plastica sul territorio regionale, oltre che allo sviluppo della raccolta differenziata e all'utilizzo di plastica riciclata soprattutto nel settore pubblico.

La proposta di legge consiliare fa un passo in più promuovendo, attraverso un protocollo d'intesa con l'Agenzia Toscana di promozione turistica, un'attività volta a sensibilizzare i cittadini nella dismissione dell'uso della plastica poiché, come argomentato nel preambolo, *".... il mutamento delle condotte collettive incidenti sulla tutela ambientale è dato imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e che tale comportamento è correlato direttamente alla conoscenza dei problemi e alla consapevolezza delle regole ..."* e che tali obiettivi si possono raggiungere anche attraverso l'incentivo e la valorizzazione delle forme di partecipazione civile e istituzionale.

La legge regionale in materia di bullismo e cyberbullismo (l.r. 71/2019), d'iniziativa dei consiglieri della maggioranza, promuove azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minori nei loro contesti di vita, nonché azioni di monitoraggio-analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Le azioni di prevenzione e contrasto sono rivolte al personale scolastico ed educativo, ai bambini e ai ragazzi, alle famiglie e si concretizzano in campagne di sensibilizzazione e informazione e in corsi di formazione all'interno delle varie agenzie educative, delle famiglie, della scuola, dei luoghi di aggregazione giovanili sociali, culturali e sportivi. La legge istituisce anche, presso il Consiglio regionale, il Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo, con funzioni consultive, propositive e di monitoraggio.

L'unica legge regionale d'iniziativa consiliare che si classifica come legge provvedimento si occupa della celebrazione di personalità illustri e di istituzioni storiche della Toscana (l.r. 10/2019) e fa parte di quel filone di disposizioni, approvate negli ultimi anni, allo scopo di promuovere e valorizzare l'identità toscana come elemento determinante nel contesto complessivo della storia italiana.

Del più corposo gruppo di leggi regionali di iniziativa consiliare che operano attraverso la novellazione di leggi già esistenti si evidenziano la legge regionale, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, che ridetermina i vitalizi regionali in attuazione della legge 145/2018 (l.r. 27/2019) e la legge regionale

relativa alla partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea (l.r. 82/2019). Altre leggi si occupano di modificare la normativa relativa alle case della salute (l.r. 29/2019), le disposizioni concernenti lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare (l.r. 4/2019), la disciplina del commercio in relazione alle aree pubbliche (l.r. 16/2019). Un altro gruppo di leggi intervengono su precedenti leggi regionali che sono state approvate al fine di sostenere la conservazione del patrimonio e dei beni culturali della Toscana; è il caso delle modifiche alla legge sulle città murate (l.r. 9/2019), a quella sui Grandi Toscani (l.r. 47/2019), e delle disposizioni sui sistemi museali toscani (l.r. 78/2019) che intervengono sul Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (l.r. 21/2010), ma anche delle modifiche alla legge a sostegno delle associazioni pro loco (l.r. 48/2019) per rifinanziarne, per l'anno 2019, le attività svolte per la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali.

Tabella n. 17 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016, nel 2017, nel 2018 e nel 2019

ANNO	2016		2017		2018		2019	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1	0	0	0	0	0	0
SETTORE	3	13,6	2	11,8	4	28,6	2	11,8
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1	1	5,8	2	14,3	1	5,8
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	1	7,1	0	0
MANUTENZIONE	15	68,2	14	82,4	7	50,0	14	82,4
BILANCIO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100	17	100	14 ³³	100	17 ¹²³	100

³³ Esclusa la legge di modifica statutaria.

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2019 occupa cinque dei sei ambiti individuati, con cinque leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale³⁴, due leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, otto nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità, una legge al macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture, ancora una legge al Multisetto. Nessuna legge del 2019 può essere ascritta all'ambito della Finanza regionale (Tab. 18).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 17 leggi di iniziativa consiliare coprono 12 materie, cioè il 25 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono la Tutela della salute (2), i Beni e le attività culturali (4), i Servizi sociali (1), una legge è ascritta alla voce generica Altro nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; Turismo (1), Commercio e fiere (1), Altro (1) all'interno dello Sviluppo economico. Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale una legge rientra nella voce Enti locali e decentramento, una legge è ascritta alla voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea, una legge rientra nella Voce Organi della Regione e due alla voce generica Altro. Per il macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture c'è una sola legge alla voce protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

La distribuzione per macrosettori e per materie conferma come le leggi di iniziativa consiliare approvate nell'anno 2019 spaziano con successo su diverse materie, intervenendo in ambiti assai diversi tra loro. L'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come rilevato anche negli anni precedenti.

Tabella 18 - Classificazione per macrosettore anni 2016, 2017, 2018 e 2019 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	1	5	15
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	4	2	11
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9	8	27
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	--	1	8
FINANZA REGIONALE	--	--	--	--	--	--
MULTISETTORE	--	--	--	--	1	--
TOTALI	8	22	17	14	17	61

³⁴ Si tenga conto che attiene all'ambito dell'ordinamento istituzionale anche la legge di modifica statutaria che non è stata considerata ai fini delle varie classificazioni utilizzate per le leggi ordinarie.

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Per il 2019 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2019, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dall'analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili. Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (Tab. 15), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 52,3 per cento, mentre un altro 13,4 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista. Nel 2018 le leggi di novellazione hanno raggiunto il 54,4 per cento, mentre quelle classificate come tecnica mista il 7 per cento.

Dal punto di vista dell'uso della tecnica legislativa non ci sono state operazioni consistenti di riordino settoriale o per materia tramite nuove leggi abrogative anche di (numerose) leggi precedenti o tramite l'approvazione di testi unici.

9.2. LEGGI IN VIGORE³⁵

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2019 sono 1.250. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.501) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.251).

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da qualche tempo, dal numero delle leggi formalmente in vigore si cerca di far emergere il numero delle leggi toscane *sostanzialmente* in vigore. Quest'ultimo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni,

³⁵ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

la legge di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione alla fine del 2019 l'ordinamento toscano è composto da circa 706 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.250 leggi formalmente in vigore risulta che circa 575 leggi recano modifiche ad altre leggi, di cui 401 contengono solo modifiche e rientrano interamente nei testi di base, e 223 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito numerosissime modifiche, anche nel 2019 si segnala la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata modificata da 48 leggi; la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) sottoposta a numerosi interventi di modifica a partire dal 1997 e sulla quale, nel solo anno 2019, sono intervenute tre leggi di modifica; la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 35 leggi di modifica. E più di recente si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 20 leggi di cui 6 nel 2017 e 4 nel 2019, la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata anch'essa da 20 leggi con 4 interventi normativi nel 2019 e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti 18 volte.

Gli interventi manutentivi di cui si parla in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore, soprattutto in presenza della legislazione meno recente.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2019, sono il 61,7 per cento, pari a 42 leggi su 68.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 42 leggi del 2019 con l'entrata in vigore anticipata, 16 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, rispetto alle 15 leggi dell'anno precedente, e 26 leggi entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 19, 20, 65, 66, 79, 80 e 81 del 2019); ma anche le leggi che dispongono interventi per far fronte ad eventi meteorologici eccezionali, che

sono spesso anche testi presentati direttamente all’Aula per l’approvazione senza passare dalle commissioni per materia (l.r. 13, 50, 72 del 2019) ed alcuni interventi sul personale (l.r. 22, 38 del 2019).

Le restanti 26 leggi che prevedono l’entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alle materie più varie, per citarne alcune si va dalle modifiche sulle disposizioni in materia di geotermia (l.r. 7/2019), alle modifiche in materia di commercio (l.r. 16/2019) o di turismo (l.r. 32/2019), alle misure per la riduzione dell’impatto della plastica sull’ambiente (l.r. 37/2019) e a quelle messe in atto per sensibilizzare i cittadini al problema dell’uso della plastica (l.r. 63/2019), ad interventi in materia di beni e attività culturali (l.r. 9/2019, 47/2019, 78/2019), a modifiche della disciplina relativa alle cave (l.r. 56/2019), alla gestione dei rifiuti (l.r. 58/2019). Sono entrate in vigore il giorno successivo alla pubblicazione anche due leggi di modifica delle funzioni regionali e provinciali (l.r. 43 e 70/2019), come pure alcuni interventi di modifica sulla normativa relativa agli enti locali (l.r. 49/2019).

Ventisette delle quarantadue leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti. Le leggi che prevedono un’entrata in vigore anticipata devono inserire le motivazioni di tale necessità nel preambolo.

Solo il 38,3 per cento delle leggi regionali dell’anno 2019, cioè ventisei leggi su sessantotto, hanno la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Tabella n. 19 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE “NORMALE”		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100
ANNO 2018	27	46,5	30	51,8	1	1,7	58	100
ANNO 2019	26	38,3	42	61,7	0	0	68	100

Come si nota dalla tabella riassuntiva l’anticipazione dell’entrata in vigore delle leggi raggiunge sempre una percentuale superiore al 50% di tutte le leggi adottate in ciascun anno.

Si potrebbe concludere con la riflessione che il tempo stimato come necessario per la conoscibilità della norma da parte dei destinatari diventi secondario rispetto all'esigenza di applicare o attuare le disposizioni in tempi rapidi. Si può evidenziare che spesso si tratta di disposizioni che interessano soprattutto gli addetti ai lavori che evidentemente sono già informati perché, in qualche modo, coinvolti durante la predisposizione delle leggi.