

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2020 E CARATTERI QUALITATIVI. QUADRO RIASSUNTIVO DELLA PRODUZIONE DELLA DECIMA LEGISLATURA

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'anno 2020 è stato un anno particolare a causa dell'emergenza sanitaria mondiale che ha interessato non solo i singoli, ma anche tutte le istituzioni comprese le assemblee elettive. In primo luogo va ricordato che le Regioni che avevano a scadenza le proprie assemblee legislative entro la primavera del 2020, hanno visto ritardare di diversi mesi la tornata elettorale sia per affrontare l'emergenza sanitaria, ma anche per evitare che il recarsi alle urne creasse assembramenti che diffondessero ulteriormente il contagio. Non si può prescindere da questo dato nell'analizzare la produzione legislativa del 2020 poiché essa stessa ne è stata influenzata.

Resta confermato, come per i precedenti rapporti, che l'analisi delle leggi pubblicate nel 2020 si baserà 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.

Questa relazione, però, oltre ad analizzare la produzione dell'intero anno proverà a svolgere un quadro riassuntivo della produzione legislativa della decima legislatura individuandone alcune caratteristiche.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2020

Il 2020 si è chiuso con 82 leggi approvate di cui 81 ordinarie e una legge di modifica statutaria¹, approvata nella decima legislatura. Le 81 leggi ordinarie si suddividono tra le 69 emanate nella decima legislatura e le 12 appartenenti all'undicesima legislatura.

Si ricorda che nell'ordinamento toscano le leggi di modifica statutaria, le leggi ordinarie e i regolamenti seguono una numerazione unica.

Sia guardando alla produzione complessiva annuale, sia guardando alla parte che chiude la decima legislatura, è evidente l'aumento dei testi legislativi approvati rispetto agli anni precedenti. Per trovare un numero così alto di leggi dobbiamo guardare al 2016 (82 leggi); è stato il prolungarsi della legislatura e l'emanazione di diverse disposizioni relative alla problematica sanitaria che ha dato luogo ad un numero più consistente di leggi promulgate alla chiusura della legislatura, ben 69 (escludendo la legge di modifica statutaria) rispetto ad un

¹ Si tratta della legge di modifica statutaria 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

numero che solitamente oscilla tra le 25 e le 30 leggi regionali approvate negli ultimi 3 mesi di legislatura. Un fenomeno già noto, quello dell'incremento delle leggi approvate a conclusione del mandato elettorale, ma che nell'anno analizzato è risultato particolarmente consistente proprio per il prolungarsi della legislatura.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015 - 2016 - 2017 – 2018 – 2019 - 2020

| ANNO | ANNO 2015 ² | ANNO 2016 | ANNO 2017 | ANNO 2018 | ANNO 2019 | ANNO 2020 ³ | TOTALE |
|-----------|------------------------|-----------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|---|
| NR. LEGGI | 25 | 82 | 63 + 1 statutaria | 57 + 1 statutaria | 67 + 1 statutaria | 69 + 1 statutaria | 367 (comprese le leggi statutarie) |

Per un confronto si veda anche l'andamento della produzione legislativa della nona legislatura.

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

| ANNO | ANNO 2010 ⁴ | ANNO 2011 | ANNO 2012 | ANNO 2013 | ANNO 2014 | ANNO 2015 ⁵ | TOTALE |
|-----------|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------------|--------|
| NR. LEGGI | 30 | 53 | 65 | 60 | 71 | 41 (di cui 6 lr statutarie) | 320 |

L'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2020 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁶; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali.

Considerando l'intero anno 2020 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 60 e corrispondono al 73,2 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 20 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 24,4 per cento. Due leggi provengono dalla unificazione di testi proposti dalla Giunta e dall'iniziativa consiliare che sono stati accorpati durante

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

³ Per il 2020 si considerano, nella tabella solo le leggi regionali approvate nei mesi conclusivi della decima legislatura, cioè da gennaio a settembre.

⁴ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

⁵ Per l'anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

⁶ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

l'esame in commissione (2,4)⁷. Il primo testo, la legge regionale 80/2020 è stata approvata al termine della decima legislatura, la seconda legge regionale, la 101/2020, è stata approvata nella undicesima legislatura.

Se si vuol tener conto delle due leggi ad iniziativa congiunta, per quota parte, la percentuale delle proposte di Giunta raggiunge il 74,4 e l'iniziativa di Consiglio il 25,6.

Considerata nel suo complesso la produzione dell'anno 2020 è superiore alla produzione dell'anno precedente di 14 testi.

L'iniziativa legislativa consiliare dell'anno 2020 vede un aumento dell'iniziativa consiliare di due unità in numero assoluto, 20 leggi, compresa la modifica statutaria, ma in percentuale si tratta di una diminuzione, rispetto all'anno precedente, di due punti. Considerando anche le due leggi ascritte all'iniziativa congiunta, per quota parte, la diminuzione è minore e si assesta sullo 0,8%.

Se, invece, si considera la produzione dell'anno 2020 in relazione alle leggi facenti parte della decima legislatura si evidenziano i dati della sottostante tabella.

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 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 |
| 2020 | 51 | 72,9 | 18 compresa la legge di modifica statutaria | 25,7 | 70 + 1 di iniziativa GR e CR (1,4) | 100 |

⁷ Si tratta della legge regionale 6 agosto 2020, n. 80 (Disposizioni in materia di ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003) e della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari).

Sempre, invece, considerando l'intero anno, nel 2020 undici proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente all'aula, senza quindi passare dall'esame della commissione di merito. Se le distinguiamo per legislatura nove sono state approvate durante la decima legislatura e due testi sono stati presentati nell'undicesima.

In quattro casi si tratta di leggi proposte dall'esecutivo mentre altre sette proposte sono di provenienza consiliare, di cui due presentate nell'undicesima legislatura. Delle proposte di iniziativa consiliare andate direttamente in aula, senza passare dalle commissioni di merito, quattro sono state sottoscritte dai componenti dell'Ufficio di presidenza al completo. In altri due casi si tratta di proposte della maggioranza e in un caso la proposta è firmata dalla maggioranza e dalle opposizioni⁸.

Le quattro proposte di legge di iniziativa dell'esecutivo andate direttamente in aula riguardano, in due casi, leggi di contabilità e finanza (riconoscimento di debiti fuori bilancio – l.r. 30/2020 – e di autorizzazione a rinegoziare mutui – l.r. 38/2020); in un terzo caso prevede un sostegno economico agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica del COVID-19 (24/2020). L'ultimo testo di legge di iniziativa della Giunta approvato direttamente in aula tratta del personale giornalistico e l'urgenza dell'approvazione deriva dalla necessità di adeguarsi alle pronunce della Corte costituzionale e ai rilievi della Corte dei conti e superare il rischio di non ottenere la parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti⁹.

In nove casi su undici proposte di legge, alla richiesta di iter abbreviato per l'approvazione delle disposizioni è corrisposto anche un'entrata in vigore anticipata; per due leggi l'entrata in vigore è stata disposta per lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale e nei restanti sette casi per il giorno successivo alla pubblicazione. Due leggi approvate all'inizio della undicesima legislatura, su impulso dell'Ufficio di presidenza, hanno invece avuto una normale entrata in vigore¹⁰.

Per quanto riguarda le sette leggi provenienti dall'iniziativa consiliare, nei quattro casi delle proposte che provengono dall'Ufficio di presidenza si tratta di misure di sostegno, alle guide turistiche con la legge regionale 25/2020, alle

⁸ Si tratta della legge regionale 4 agosto 2020, n. 77 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata da COVID-19).

⁹ Spiegazioni più approfondite si trovano nella relazione dedicata alle politiche culturali, giovanili e del lavoro.

¹⁰ Si tratta della legge regionale 3 novembre 2020, n. 91 (Rimborso spese per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali e riduzione del trattamento economico in caso di emergenze epidemiologiche. Modifiche alla l.r. 3/2009) e della legge regionale 3 novembre 2020, n. 92 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020).

società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi con la legge regionale 53/2020; la terza riguarda il trattamento economico dei consiglieri, come riduzione del compenso percepito durante le emergenze epidemiologiche, legge regionale 91/2020; infine, sempre attinente alla riduzione del trattamento economico dei consiglieri, ma relativamente all'indennità di funzione per alcuni incarichi e al rimborso per l'esercizio di mandato, è stata approvata la legge regionale 92/2020. Le altre tre leggi, tutte approvate durante la decima legislatura, riguardano: disposizioni urgenti relative al rimborso dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata dal coronavirus (l.r. 77/2020), legge sottoscritta da tutti i gruppi politici e proposta in via d'urgenza per le polemiche emerse sui media relativamente al rimborso spese per l'esercizio del mandato percepito dai consiglieri anche durante la chiusura del consiglio regionale per l'emergenza sanitaria; la modifica della legge regionale 53/2020 che estende il sostegno ivi previsto anche alle associazioni dilettantistiche (l.r. 57/2020); l'ultima legge regionale andata direttamente in aula a firma di un consigliere di maggioranza, l'allora capogruppo del gruppo del Partito Democratico, riguarda gli interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020 – 2022 (l.r. 75/2020), un ambito raramente toccato dall'iniziativa consiliare.

Il ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato, nel 2020, resta numericamente simile a quello del 2019, ma viceversa è utilizzato più dai consiglieri che da parte dell'esecutivo. Negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto era 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. Con il 2019 e il 2020 i testi di legge approvati evitando il passaggio dalle commissioni di merito sono tornati a farsi numerosi, per svariate ragioni e non solo, come in alcuni casi nel 2020, per l'emergenza dovuta alla pandemia da coronavirus.

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

| PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA | | | |
|---|-----------|-----------|------------|
| NR | GR | CR | TOT |
| 2012 | 3 | 7 | 10 |
| 2013 | 1 | 3 | 4 |
| 2014 | 5 | 13 | 18 |
| 2015 | 2 | 12 | 14 |
| 2016 | 0 | 3 | 3 |
| 2017 | 6 | 1 | 7 |
| 2018 | 2 | 1 | 3 |
| 2019 | 7 | 3 | 10 |
| 2020 | 4 | 7 | 11 |

2.1. LE LEGGI APPROVATE NELLA UNDICESIMA LEGISLATURA

Le leggi approvate nel periodo iniziale della nuova legislatura sono state 12 e rappresentano un numero decisamente inferiore rispetto alle 30 leggi del corrispondente periodo della nona legislatura e le 25 leggi del 2015, anno d'inizio della decima legislatura.¹¹

È evidente che il calo numerico è direttamente legato al rinvio delle elezioni regionali e al conseguente ritardo con cui si è aperta la nuova legislatura che ha iniziato a lavorare solo negli ultimi tre mesi del 2020. Ciononostante i 12 testi normativi approvati nei primi tre mesi di apertura della undicesima legislatura corrispondono ad una media di 4 leggi al mese. Nei primi sei mesi (luglio-dicembre 2015) della decima legislatura sono state approvate e pubblicate in media 4,1 leggi al mese; nei primi mesi della nona legislatura (maggio – dicembre 2010) sono state approvate e pubblicate mediamente 3,75 leggi al mese; nel corrispondente periodo dell'ottava (maggio-dicembre 2005) con 22 leggi la media è stata di 2,4 leggi per mese¹².

¹¹ I periodi non sono perfettamente coincidenti perché composti da un numero di mesi diversi, in base alla data di inizio della legislatura.

¹² I dati relativi all'inizio delle legislature sono ricavabili dal sito del Consiglio regionale, nella sezione dedicata all'archivio delle sedute consiliari.

2.2. LE LEGGI APPROVATE NELLA DECIMA LEGISLATURA

Il totale delle leggi approvate nella decima legislatura, cioè 367, risulta in aumento in confronto alla nona legislatura che era terminata con 320 leggi, e prosegue un trend in incremento rispetto alla produzione della settima e ottava legislatura che avevano segnato una decisa inversione di rotta a paragone con i dati delle legislazioni precedenti.

La settima legislatura aveva rappresentato la grande cesura rispetto alle legislature precedenti, quasi dimezzando la produzione legislativa con un totale di poco superiore alle 250 leggi rispetto ad una produzione normativa, nelle legislature precedenti, superiore alle 400 leggi (Tab. 5). Il decremento era poi stato confermato dai dati dell'ottava legislatura con 261 leggi approvate.

Ma già con la nona legislatura questa tendenza era stata smentita dalle 320 leggi regionali approvate negli anni di riferimento. E così è avvenuto anche per la decima, in questo caso sicuramente a causa del prolungarsi della legislatura.

Tabella n. 5 – Produzione legislativa per legislatura

| Legislature | Leggi |
|-------------------------|-------------|
| I leg. (1970 – 1975) | 253 |
| II leg. (1975 – 1980) | 411 |
| III leg. (1980 – 1985) | 429 |
| IV leg. (1985 – 1990) | 364 |
| V leg. (1990 – 1995) | 435 |
| VI leg. (1995 – 2000) | 463 |
| VII leg. (2000 – 2005) | 268 |
| VIII leg. (2005 – 2010) | 261 |
| IX leg. (2010 – 2015) | 320 |
| X leg. (2015 – 2020) | 367 |
| TOTALE | 3571 |

2.2.1 LE LEGGI REGIONALI DI MODIFICA DELLO STATUTO DALLA SUA APPROVAZIONE E NELLA DECIMA LEGISLATURA

Questo paragrafo è dedicato alle leggi di modifica statutaria che sebbene abbiano un iter diverso da quello di approvazione delle leggi regionali ordinarie rientrano invece nel sistema unico di numerazione delle leggi ordinarie e dei regolamenti.

L'articolo 123 della Costituzione prevede che le Regioni si dotino di uno Statuto, e al comma 2 ne disciplina l'adozione prevedendo che lo Statuto e le sue modifiche siano approvate con legge approvata a maggioranza assoluta dei

componenti l'assemblea legislativa e con due deliberazioni successive adottate con un intervallo di tempo non inferiore ai due mesi. Lo Statuto e le sue leggi di modifica sono pubblicati sul Bollettino ufficiale regionale per essere sottoposti all'eventuale richiesta di referendum popolare entro i tre mesi successivi. Trascorsi i tre mesi e in assenza di ricorso governativo lo Statuto e le leggi di modifica possono essere promulgate ed entrare in vigore.

Lo Statuto della Regione Toscana è stato pubblicato l'11 febbraio 2005 ed è entrato in vigore il giorno successivo¹³. Da questa data e fino al termine della decima legislatura ci sono stati dodici interventi modificativi con altrettante leggi regionali statutarie. La prima legge di modifica è stata promulgata nel 2010¹⁴ allo scopo di ridurre il numero dei componenti l'assemblea legislativa, da sessantacinque consiglieri a cinquantatré, e prevedendo un numero massimo di componenti la Giunta regionale non superiore a dieci rispetto ai quattordici previsti dallo Statuto in prima adozione. Numeri ulteriormente ridotti con la legge regionale di modifica statutaria 18 del 2013¹⁵ a quaranta per i consiglieri e ad otto per quanto riguarda gli assessori. La nuova modifica era necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Il decreto-legge per la stabilizzazione finanziaria e nell'ambito del contenimento della spesa pubblica, all'articolo 14, prevede nuovi parametri per definire il numero di consiglieri da eleggere e di assessori da nominare in base alla popolazione di ciascuna regione. Contemporaneamente si modifica anche la composizione dell'Ufficio di presidenza consiliare.

Lo Statuto viene ulteriormente modificato da sei leggi nel 2015¹⁶ in relazione all'istituto del portavoce dell'opposizione (l.r. 5/2015); per disciplinare i casi di cessazione anticipata del Presidente del Consiglio e dei componenti l'Ufficio di presidenza (l.r. 6/2015), rimandando poi al regolamento interno; per inserire tra le finalità principali della Regione Toscana il diritto a fare sport (l.r. 4/2015). La legge statutaria, 56/2015, approvata durante la nona legislatura, ma promulgata all'inizio della nuova legislatura, si occupa della formazione dei

¹³ Articolo 80 dello Statuto vigente.

¹⁴ Legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1 (Modifiche agli articoli 6 e 35 dello Statuto della Regione Toscana).

¹⁵ Legge statutaria regionale 24 aprile 2013 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio).

¹⁶ Si tratta delle leggi statutarie regionali 12 gennaio 2015, n. 4 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto); 12 gennaio 2015, n. 5 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione); 12 gennaio 2015, n. 6 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza); 16 giugno 2015, n. 55 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia. Modifiche all'articolo 57 dello Statuto); 15 luglio 2015, n. 56 (Modifiche all'articolo 16 dello Statuto. Disposizioni in materia di gruppi consiliari); 15 luglio 2015, n. 57 (Modifiche all'articolo 74 dello Statuto. Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti).

gruppi consiliari: inizialmente lo Statuto prevedeva una sola deroga al divieto di formare gruppi consiliari monocellulari, quando il consigliere era l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali. Con questa modifica si introduce una nuova deroga, nel caso in cui gruppi consiliari originariamente costituiti da più consiglieri eletti in una lista presentata alle elezioni regionali vedano successivamente ridursi la propria composizione fino ad un unico consigliere. Per quanto riguarda le leggi regionali statutarie 55 e 57 si tratta di superare alcune criticità allo scopo di migliorare la funzionalità del Collegio di garanzia, nel primo caso, e di facilitare l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare in materia di fusione di comuni o di modifica di comuni già esistenti, nel secondo caso. Le ultime tre leggi di modifica statutaria del 2015 hanno svolto il loro iter nella nona legislatura, ma la loro promulgazione avviene a fine legislatura per la prima (55/2015) e all'inizio della decima per le altre due (56/2015 e 57/2015).

Altre quattro leggi di modifica statutaria vedono il loro iter di approvazione, fino alla promulgazione, nella decima legislatura¹⁷. Con la 23 del 2017 si agisce nuovamente sull'articolo 74 relativo all'iniziativa popolare in materia di fusioni di comuni e in particolare intervenendo ancora una volta sul numero delle firme degli elettori *“al fine di introdurre, come è spiegato nel preambolo, in termini percentuali, una relazione decrescente tra le firme richieste per l'esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi di fusione ed il maggiore peso demografico di ciascun comune interessato”*.

Altre due modifiche incidono sui principi e le finalità della Regione Toscana, sono le leggi di modifica statutaria 64/2018 e 4/2019 che inseriscono all'articolo 4 (finalità principali) dello Statuto due nuove lettere, rispettivamente la m bis) allo scopo di promuovere la tutelare e valorizzare i *“beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi”*, modifica che ha poi dato luogo all'approvazione della legge regionale 71/2020 in materia di beni comuni¹⁸; e la n bis) al fine di promuovere l'*“economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estinzione del ciclo di vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego*

¹⁷ Sono le leggi regionali statutarie 24 maggio 2017, n. 23 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto), 26 novembre 2018, n. 64 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello Statuto), 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto), ed infine 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

¹⁸ La legge 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione e la sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) risulta essere la prima legge in materia. Si veda anche la relazione sulle politiche istituzionali.

di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili". In quest'ultimo caso si modifica anche l'articolo 3 (principi) inserendo un comma 3 bis che recita "la Regione promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile per la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future".

Infine, si interviene ancora sullo Statuto per inserire un nuovo articolo, il 19 bis, che istituisce una nuova commissione consiliare permanente che si occuperà di politiche europee ed internazionali ai fini della partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (l.r. statutaria 46/2020). Nelle precedenti legislature è sempre stata formata una commissione che si occupasse delle politiche europee, ma non era mai stata inserita tra le commissioni permanenti, e le sue funzioni erano molto limitate. La modifica statutaria e la creazione di una commissione permanente dedicata all'Unione europea è la conclusione di un lungo processo sviluppatosi lungo tutta la decima legislatura proprio all'interno della allora vigente commissione istituzionale per le politiche dell'Unione europea e gli affari internazionali.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Le leggi regionali sono esaminate anche sotto il profilo quantitativo rilevando la *dimensione fisica* degli elementi attraverso il conteggio del numero di articoli, commi, parole e caratteri che compongono le singole leggi. Si tratta di rilevazione 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 concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in visto e in considerato.

Nel 2020, per le 82 leggi sono stati conteggiati¹⁹ complessivamente 827 articoli, 1.665 commi, 162.655 parole e 939.025 caratteri (Tab. 6).

Solitamente il confronto che si cerca di svolgere non è solo con la produzione dell'anno precedente, evidente dalla tabella sottostante, ma con i dati

¹⁹ 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 26 giugno 2020, n. 46): 1 articolo, 1 comma, 421 parole e 2.674 caratteri.

relativi al corrispondente anno della legislatura precedente²⁰, in questo caso avrebbe dovuto essere il 2015, ma l'evidente asimmetria con il 2020, a causa dell'emergenza epidemiologica e del conseguente spostamento della tornata elettorale, rende non perfettamente comparabili le due fasi e non saranno fatti confronti.

All'interno del periodo dal 2015 al 2020, considerati come anni interi, risulta evidente che le 82 leggi dell'anno in esame, in relazione ai dati quantitativi sono composti da un numero minore di articoli, commi e caratteri, rispetto alle 82 leggi dell'anno 2016. Ma la rilevazione segnala anche dati quantitativi inferiori anche alle 68 leggi del 2019, ciò sta ad indicare una legislazione meno corposa nei confronti degli anni precedenti. Come più volte si è precisato, il maggiore o minore peso dei dati quantitativi è solo indicativo di come il corpo delle leggi regionali approvato annualmente impatta sull'ordinamento legislativo e non corrisponde ad un giudizio sulla maggiore o minore importanza delle singole leggi.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018, del 2019 e del 2020 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

| ANNI | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------|---------|
| LEGGI | 55 | 82 | 64 | 58 | 68 | 82 |
| ARTICOLI | 931 | 1552 | 954 | 749 | 825 | 827 |
| COMMI | 2407 | 3063 | 1843 | 1821 | 1671 | 1665 |
| PAROLE | Dato non disponibile | Dato non disponibile | Dato non disponibile | Dato non disponibile | 166.531 | 162.655 |
| CARATTERI | 1.254.441 | 1.455.710 | 983.733 | 902.154 | 959.493 | 939.025 |

All'interno dei dati della decima legislatura si nota, ugualmente, come le 70 leggi del 2020 sono composte da un numero minore di articoli, commi, parole e caratteri delle 68 leggi dell'anno 2019, delle 58 leggi del 2018 e delle 64 leggi del 2017, ancorché anni caratterizzati da un numero minore di leggi dell'anno esaminato.

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018, del 2019 e del 2020 della decima legislatura in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

| ANNI | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------|---------|
| LEGGI | 25 | 82 | 64 | 58 | 68 | 70 |
| ARTICOLI | 337 | 1552 | 954 | 749 | 825 | 716 |
| COMMI | 787 | 3063 | 1843 | 1821 | 1671 | 1429 |
| PAROLE | Dato non disponibile | Dato non disponibile | Dato non disponibile | Dato non disponibile | 166.531 | 138.316 |
| CARATTERI | 432.270 | 1.455.710 | 983.733 | 902.154 | 959.493 | 801055 |

²⁰ 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.

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. 8 - Leggi regionali del 2020 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

| | GIUNTA | CONSIGLIO | TOTALI ²¹ |
|------------------|---------|-----------|----------------------|
| ARTICOLI | 662 | 154 | 827 |
| COMMI | 1336 | 312 | 1665 |
| PAROLE | 132.784 | 27.517 | 162.655 |
| CARATTERI | 765.821 | 159.492 | 939.025 |

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 più nello specifico della rilevazione dei dati solo 6 leggi regionali sulle 81 leggi ordinarie sono composte da più di 30 articoli, con un picco di 83 articoli e 128 commi per la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019 (l.r. 51/2020), segue la nuova legge in materia di sicurezza urbana e polizia locale (l.r. 11/2020) con 56 articoli e 180 commi, e la legge di stabilità per il 2021, con 38 articoli e 77 commi (l.r. 98/2020) e sono tutte di iniziativa giuntale. Tra le altre leggi, composte da un numero più limitato di articoli, si segnalano la legge regionale 45/2020 in materia di sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività (30 articoli e 90 commi), e la legge regionale 65/2020 relativa alle norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano (22 articoli e 63 commi).

Tra le leggi regionali di iniziativa consiliare quelle che hanno composizione più consistente sono la 16/2020 relativa a misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione, con 24 articoli e 62 commi, la 68/2020 che introduce modifiche in materia di commercio con 23 articoli e 34 commi e ultima segnalazione, ma non per importanza, la legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) con 13 articoli e 39 commi, legge innovativa e unica nel panorama legislativo italiano.

²¹ Il totale comprende anche i dati relativi ai due testi di legge risultanti dall'unificazione delle proposte della Giunta con quelle di iniziativa consiliare.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Un elemento che caratterizza le leggi regionali toscane e le differenzia dalle altre leggi regionali è la presenza del preambolo²², anteposto all'articolato di ciascuna legge 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 caratteri²³, 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, cioè i 'visto' e i 'considerato'.

Le leggi del 2020, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 579 'visto' e 549 'considerato'.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le 60 leggi di iniziativa giuntale contengono 485 'visto' e 433 'considerato'; le 20 leggi originate in Consiglio sono composte da 83 'visto' e 107 'considerato'. Le due leggi regionali ad iniziativa congiunta sono composte da 11 'visto' e 9 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2020 undici leggi hanno modificato il preambolo 14 volte²⁴. In un caso si tratta di modifiche svolte al preambolo della stessa legge in tempi differenti e su parti diverse: la legge regionale 26/2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) che è stata modificata sia dalla 51/2020, intervenuta sui 'visto', che dalla 60/2020, intervenuta sui 'considerato'.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 32/2020 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011); 36/2020 (Interventi a sostegno delle attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana. Modifiche alla l.r. 13/2020); 39/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana e integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020); 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019); 60/2020 (Attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 26/2009); 62/2020 (Promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscana. Modifiche alla l.r. 53/2008 e alla l.r. 22/2016); 68/2020 (Ulteriori disposizioni in materia di commercio. Modifiche alla l.r. 62/2019); 72/2020 (Sostegno a singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico a società di servizio per il trasferimento tecnologico. Modifiche alla l.r. 57/2019); 82/2020 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011); 92/2020 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020); 102/2020 (Proroga dei termini per i procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e differimento del termine per l'approvazione delle varianti di cui all'articolo 222, comma 2 bis, della l.r. 65/2014. Modifiche alla l.r. 31/2020).

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 2020, su una media di 7 'visto', e di 6,6 'considerato', sempre in media, per legge, con una inversione di presenze rispetto all'anno precedente che vedeva una media di 6,1 'visto' e di 7,7 di 'considerato' per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Tutte le leggi regionali toscane individuano nel preambolo le norme relative alla potestà legislativa esercitata, 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 quindi la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando.

La produzione normativa dell'anno 2020 vede una grande prevalenza di leggi che esercitano contemporaneamente sia la potestà concorrente che quella residuale, cosiddetta 'mista'; in quarantanove leggi su ottantadue, cioè nel 59,8%, infatti, si dichiara nel preambolo che si esercitano entrambe le potestà. Invece, diciannove sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente (23,2%) e in quattordici casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (17,0%).

Facendo riferimento all'iniziativa, sempre riferito all'anno complessivo, le sessanta leggi regionali provenienti dalla Giunta per il 53,3 per cento sono classificate nella categoria mista (32 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 16,7 per cento delle leggi (10 leggi) e la potestà concorrente nel 30 per cento dei casi (18 leggi).

Le venti leggi di iniziativa consiliare seguono lo stesso andamento, con quindici leggi che esercitano una potestà mista, cioè concorrente e residuale nella stessa legge, pari al 75 per cento, altre quattro leggi, pari al 20 per cento sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè il 5 per cento, si esercita la potestà concorrente.

Le altre due leggi frutto dell'unificazione di testi provenienti sia dalla Giunta che dai consiglieri esercitano in un caso la potestà legislativa residuale e nell'altro quella mista.

4.1. LA POTESTÀ LEGISLATIVA NELLA DECIMA LEGISLATURA

Per quanto riguarda la distribuzione in ordine alla decima legislatura la tabella sottostante illustra come è stata esercitata nel suo complesso la potestà legislativa.

La classificazione delle settanta leggi di fine decima legislatura, in base al soggetto proponente, vede le cinquantuno leggi di iniziativa giuntale distribuirsi per il 52,9 per cento nella cosiddetta potestà mista (27 leggi), concorrente e residuale insieme, per il 29,5 per cento come potestà concorrente (15 leggi) e per il 17,6 per cento, 9 leggi, nella potestà residuale.

Le diciotto leggi di iniziativa consiliare esercitano per l'83,3 per cento la potestà mista (15 leggi), per l'11,1 per cento la potestà residuale (2 leggi) e una sola legge, pari al 5,6 per cento, la potestà concorrente. Un'ultima legge, testo unificato di Giunta e Consiglio si inserisce nella potestà residuale.

I dati complessivi della decima legislatura confermano che sempre più leggi si collocano nella cosiddetta potestà mista come si rileva nelle leggi che si occupano di sanità, di governo del territorio, di istruzione, cultura e formazione, agricoltura.

Tabella n. 9 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la decima legislatura (anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)

| ANNO | POTESTÀ CONCORRENTE | | POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA) | | MISTA | | TOTALE | |
|-------|---------------------|------|---------------------------------|------|-----------|------|------------------|-----|
| | NR. LEGGI | % | NR. LEGGI | % | NR. LEGGI | % | NR. LEGGI | % |
| 2015* | 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 ²⁵ | 100 |
| 2018 | 16 | 27,6 | 17 | 29,3 | 25 | 43,1 | 58 ²⁵ | 100 |
| 2019 | 18 | 26,4 | 22 | 32,4 | 28 | 41,2 | 68 ²⁵ | 100 |
| 2020* | 16 | 22,9 | 12 | 17,1 | 42 | 60 | 70 ²⁵ | 100 |

(*) I dati del 2015 riguardano il periodo giugno – dicembre e i dati del 2020 sono riferiti a gennaio - settembre e rientrano nella decima legislatura

²⁵ Comprende anche la legge di modifica statutaria.

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

Tabella n. 10 - 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 ²⁶ | 100 |

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

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2020 escludendo la legge regionale di modifica statutaria, quindi 81 leggi.

Le leggi regionali dell'anno 2020 si situano per poco più della metà nella tipologia normativa manutenzione che con 41 leggi raggiunge il 50,7 per cento di tutta la produzione normativa annuale, registrando una flessione rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti.

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

Nel dettaglio, undici leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, alla voce istituzionale si colloca una sola legge, tredici leggi rientrano tra le leggi provvedimento, categoria che segna un deciso aumento, dovuto alle varie leggi approvate a supporto delle categorie penalizzate dalla crisi economica creata dalla emergenza epidemiologica, undici sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni, leggi di riconoscimento di debito fuori bilancio) e quattro leggi sono state classificate alla voce intersettoriale, anche questa voce vede un aumento, segno che sempre più si va ad agire contemporaneamente su più materie o settori.

²⁶ Comprende anche le leggi di modifica statutaria.

Tra le undici leggi collocate alla voce settore vanno citate la legge regionale in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale (11/2020), le norme sulla valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana (l.r. 12/2020), le misure per il sostegno alle imprese start up innovative (16/2020), le disposizioni atte a favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale (l.r. 17/2020)²⁷. Sempre della categoria settore fa parte anche la normativa sul sistema regionale di protezione civile (45/2020), ma anche le norme a sostegno e promozione degli enti del Terzo settore (65/2020).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le 13 leggi regionali riguardano in parte misure economiche adottate per sostenere le categorie interessate dall'emergenza Covid-19, si va da quelle sanitarie per un verso (l.r. 24/2020), al mondo delle guide turistiche (52/2020) e delle società e associazioni sportive (53 e 57/2020), al comparto del trasporto pubblico locale (41/2020) e del trasporto aereo (95/2020), al sostegno degli enti fieristici (96/2020). Tutti provvedimenti straordinari, destinati a non ripetersi con il superamento della pandemia e la ripresa dell'economia. Sempre in quest'ottica va segnalata la legge regionale con cui i consiglieri hanno rinunciato a parte del rimborso spese percepito, sia pur legittimamente, durante il periodo del lockdown in cui non sono stati presenti in sede, per contribuire solidalmente alla crisi economica (l.r. 77/2020). Anche la legge 10/2020 si sostanzia, come le precedenti, nell'erogazione di contributi a fondo perduto ad associazioni di familiari di vittime di eventi luttuosi accaduti in Toscana allo scopo di mantenerne la memoria attraverso la raccolta di documenti e materiali informativi; come pure rientra nella categoria delle leggi provvedimento la legge regionale che prevede interventi urgenti conseguenti a gravi eventi straordinari che hanno avuto ricadute economiche negative sul territorio (59/2020).

Alla voce intersettoriale sono state inserite, due leggi che prevedono vari interventi normativi collegati alle leggi di bilancio o di stabilità (l.r. 75 e l.r. 93), la legge regionale 71/2020 in materia di beni comuni²⁸, normativa innovativa nel panorama legislativo italiano, e la legge regionale 81/2020 che ha lo scopo di promuovere le politiche giovanili regionali, già presenti nei vari ambiti settoriali²⁹.

Una sola legge è collocata nella categoria istituzionale ed è la legge regionale 79/2020 che istituisce la Fondazione per la formazione del personale politico.

²⁷ La legge si prefigge di collegare l'erogazione di una prestazione del sistema di welfare, tesa a garantire un diritto sociale, alla possibilità di attivare, nel medesimo soggetto destinatario della prestazione, un impegno sociale volontario a vantaggio della collettività, secondo la prospettiva del cosiddetto welfare generativo. Per questa, come per le altre leggi regionali citate si rimanda alla relazione settoriale.

²⁸ Legge regionale 24 luglio 2020, n. 71 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto).

²⁹ Legge regionale 6 agosto 2020, n. 81 (Promozione delle politiche giovanili regionali).

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 2020, pochissime leggi sono di ampio impatto sulle leggi base, come la legge in materia di attività europee e di rilievo internazionale (l.r. 60/2020), la legge che interviene, ancora una volta, sulle disposizioni relative alla gestione e alla tutela della fauna selvatica (l.r. 6/2020), la legge che modifica nuovamente alcune parti delle disposizioni in materia di commercio (l.r. 68/2020) e la legge annuale di manutenzione dell'ordinamento (l.r. 51/2020).

Le quarantuno leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 134 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 modificate³⁰.

Tabella n. 11 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 - decima e inizio undicesima legislatura

| Tipologia delle leggi | Anno 2015 | | Anno 2016 | | Anno 2017 | | anno 2018 | | anno 2019 | | Anno 2020 | |
|-----------------------|-----------|------------|-----------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| | Nr | % | Nr | % | Nr | % | Nr | % | Nr | % | Nr | % |
| istituzionale | 1 | 4 | 4 | 4,9 | 4 | 6,4 | 3 | 5,3 | 2 | 3,0 | 1 | 1,2 |
| settore | 2 | 8 | 7 | 8,6 | 10 | 15,9 | 10 | 17,5 | 12 | 17,9 | 11 | 13,6 |
| intersectoriale | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1,6 | 1 | 1,7 | 2 | 3,0 | 4 | 4,9 |
| riordino | 0 | 0 | 8 | 9,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| semplificazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| testi unici | 0 | 0 | 1 | 1,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| provvedimento | 0 | 0 | 4 | 4,9 | 2 | 3,1 | 4 | 7,0 | 7 | 10,4 | 13 | 16,1 |
| interpretazione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1,7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| manutenzione | 17 | 68 | 48 | 58,5 | 38 | 60,3 | 32 | 56,2 | 38 | 56,8 | 41 | 50,7 |
| bilancio | 5 | 20 | 10 | 12,1 | 8 | 12,7 | 6 | 10,6 | 6 | 8,9 | 11 | 13,5 |
| totale | 25 | 100 | 82 | 100 | 63³¹ | 100 | 57³¹ | 100 | 67³¹ | 100 | 81³¹ | 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.

³⁰ Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

³¹ Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

La produzione normativa ordinaria del 2020, esclusa la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (tab. 12). Le 81 leggi regionali del 2020 occupano 28 voci, il 58,3 per cento delle 48 voci esistenti; nel 2019 sessantasette leggi occupavano 26 voci, il 54,1 per cento e nel 2018 le 57 leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosettore che nel 2020 ha raccolto più leggi, è quella dei Servizi alla persona e alla comunità, con venticinque leggi; segue il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture con diciassette leggi; il macrosettore dello Sviluppo economico e attività produttive ne raccoglie tredici, quello della Finanza regionale contiene undici interventi; al macrosettore Ordinamento istituzionale sono ascritti sette interventi. Il macrosettore Multisetore nel 2020 raccoglie otto leggi.

Le leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano in materia di Tutela della salute, cinque leggi fanno parte di questa voce, cinque leggi si occupano di Beni e attività culturali, otto leggi appartengono alla materia Servizi sociali, due testi normativi sono stati classificati alla voce Multimateria e due alla voce Altro che raggruppa materie quali il contrasto all'usura, la tutela dei consumatori, la polizia locale, ecc.. La voce dedicata allo sport vede due interventi e un testo normativo è classificato alla voce istruzione.

Per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture le diciassette leggi si distribuiscono su sette 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; le Opere pubbliche, comprendente interventi per porti e aeroporti, e la voce Risorse idriche e difesa del suolo hanno due leggi ciascuna. Alla voce Trasporti è classificata una legge, così come una legge rientra alla voce Multimateria e una alla voce Protezione civile.

Le tredici leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sette delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Sostegno all'innovazione (2) Agricoltura e foreste (1), Artigianato (1), Professioni (2), Turismo (1), Commercio (2), Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (4).

La voce Bilancio della macromateria Finanza regionale contiene undici leggi tra cui, come sempre, legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate quattro. Alla voce Organi della Regione si ascrivono tre leggi, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta una legge, due leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione, infine alla voce Altro, che ricomprende le persone giuridiche private, il sistema statistico regionale ecc., è classificata un'altra legge.

Tutti i macrosettori, precedentemente descritti, compresa la voce Multisetore, vedono mutamenti nella loro consistenza numerica, in primo luogo per l'aumentato numero di leggi da classificare dell'anno 2020.

Tabella n. 12 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2020

| MACROSETTORE | MATERIA | GIUNTA | CONSIGLIO | TOTALE |
|--|--|--------|-----------|--------|
| ANNO | | 2020 | 2020 | 2020 |
| Ordinamento istituzionale Tot 2020 = 7 | 1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i> | | 3 | 3 |
| | 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 | | | |
| | 6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.) | | 1 | 1 |
| | 7. Multimateria | | | |
| Sviluppo economico e attività produttive Tot 2020 = 13 | 8. Artigianato | 1 | | 1 |
| | 9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.) | 1 | 1 | 2 |
| | 10. Industria | | | |
| | 11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi | 1 | 1 | 2 |
| | 12. Ricerca, trasporto e produzione di energia | | | |
| | 13. Miniere e risorse geotermiche | | | |
| | 14. Commercio, fiere e mercati | 1 | 1 | 2 |

| MACROSETTORE | MATERIA | GIUNTA | CONSIGLIO | TOTALE |
|--|---|-------------------------|-----------|-----------------------|
| ANNO | | 2020 | 2020 | 2020 |
| | 15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo) | | | 1 testo unificato |
| | 16. Agricoltura e foreste | 1 | | 1 |
| | 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.) | 4 | | 4 |
| | 20. Multimateria | | | |
| Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2020 = 17 | 21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia) | 5 | | 5 + 1 testo unificato |
| | 22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti | 4 | | 4 |
| | 23. Risorse idriche e difesa del suolo | 2 | | 2 |
| | 24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc) | 2 | | 2 |
| | 25. Viabilità | | | |
| | 26. Trasporti | 1 | | 1 |
| | 27. Protezione civile | 1 | | 1 |
| | 28. Altro (per es.: usi civici) | | | |
| | 29. Multimateria | 1 | | 1 |
| | Servizi alla persona e alla comunità | 30. Tutela della salute | 4 | 1 |
| 31. Alimentazione | | | | |

| MACROSETTORE | MATERIA | GIUNTA | CONSIGLIO | TOTALE |
|--|---|-----------|-----------|-----------|
| ANNO | | 2020 | 2020 | 2020 |
| Tot 2020= 25 | 32. Servizi sociali | 5 | 3 | 8 |
| | 33. Istruzione scolastica e universitaria | | 1 | 1 |
| | 34. Formazione professionale | | | |
| | 35. Lavoro | | | |
| | 36. Previdenza complementare e integrativa | | | |
| | 37. Beni e attività culturali | 2 | 3 | 5 |
| | 38. Ricerca scientifica e tecnologica | | | |
| | 39. Ordinamento della comunicazione | | | |
| | 40. Spettacolo | | | |
| | 41. Sport | | 2 | 2 |
| | 42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.) | 2 | | 2 |
| | 43. Multimateria | 1 | 1 | 2 |
| Finanza regionale Tot 2020 = 11 | 44. Bilancio | 11 | | 11 |
| | 45. Contabilità regionale | | | |
| | 46. Tributi | | | |
| | 47. Multimateria | | | |
| Multisettores³² Tot 2020 = 8 | 48. Multisettores | 7 | 1 | 8 |
| | TOTALE | 60 | 19 | 81 |

³² 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.

6.1. MATERIE E MACROSETTORI NELLA DECIMA LEGISLATURA

Considerando l'intera produzione legislativa della decima legislatura, si evidenzia che il macrosettore più frequentato con 96 leggi è stato quello dei Servizi alla persona e alla comunità, che comprende materie come la tutela della salute, servizi sociali, beni e attività culturali, ma anche lavoro, istruzione e formazione professionale, per citarne alcune; segue il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture che raccoglie 79 interventi legislativi, ambito di cui fanno parte territorio e urbanistica, e quindi il governo del territorio, la protezione della natura e dell'ambiente e la tutela dagli inquinamenti, compresa la gestione dei rifiuti, ne fa parte anche la materia relativa alle risorse idriche e alla difesa del suolo.

Anche il macrosettore Sviluppo economico e attività produttive che comprende artigianato, agricoltura e foreste, turismo, professioni, industria e innovazione, commercio, è un ambito molto frequentato con 70 leggi approvate nel corso della legislatura. Meno frequentate sono l'Ordinamento istituzionale e la Finanza regionale, entrambe con 46 leggi. Infine il Multisetto vede 26 leggi, si tratta soprattutto di leggi di manutenzione e di leggi collegate alle leggi finanziarie.

Tabella n. 13 - Classificazione per macrosettore nella decima legislatura

| Anni ----- Materie | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTALI |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Ordinamento istituzionale | 9 | 9 | 10 | 4 | 10 | 4 | 46 |
| Sviluppo economico | 1 | 17 | 10 | 14 | 15 | 13 | 70 |
| Territorio ambiente | 4 | 26 | 9 | 12 | 14 | 14 | 79 |
| Servizi alla persona | 4 | 16 | 17 | 17 | 17 | 25 | 96 |
| Finanza regionale | 7 | 13 | 8 | 6 | 6 | 6 | 46 |
| Multisetto | -- | 1 | 9 | 4 | 5 | 7 | 26 |
| TOTALI | 25 | 82 | 63 | 57 | 67 | 69 | 363³³ |

³³ Sono escluse le leggi di modifica statutaria.

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le 81 leggi ordinarie prodotte nel 2020, esclusa anche in questo caso la legge di modifica statutaria³⁴, si collocano per il 50,7 % delle leggi (41 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.

Alla voce testo nuovo sono ascritti trentaquattro testi di legge corrispondenti al 41,9 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre sei leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (7,4%). Nel 2020 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2020 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 50,7 per cento, anche se si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 52,3 per cento del 2019, ancora di più se si confronta con il dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento. A questo dato va sommato quello raggiunto dalla voce tecnica mista, cioè il 7,4 per cento perché sono leggi che introducono disposizioni nuove nell’ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti.

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.

Tabella n. 14 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

| TECNICA REDAZIONALE | ANNO 2020 | |
|---------------------|-----------|------|
| | NR LEGGI | % |
| Testo nuovo | 34 | 41,9 |
| Novella | 41 | 50,7 |
| Tecnica mista | 6 | 7,4 |
| Testo unico | 0 | 0 |
| Totale | 81 | 100 |

³⁴ Volendo classificare anche la legge di modifica statutaria, essa andrebbe collocata alla voce novella che con 42 leggi su 82 raggiungerebbe una percentuale di 51,2 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 2020, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono venti³⁵ sul totale delle 82 leggi approvate nell'anno e corrispondono al 24,4 per cento.

La produzione del 2020, pur se in diminuzione rispetto al 2019, 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 del 2020 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza e della maggioranza e solo in due casi ci sono state proposte congiunte.

Entrando nel merito delle venti leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza³⁶ nel numero di cinque, e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza. Altre 12 proposte di legge che hanno superato il vaglio delle commissioni e dell'aula provengono dalla maggioranza, di cui due a sola firma di presidente di commissione. Una proposta di legge è stata firmata sia dalla maggioranza che dalle opposizioni e riguarda la materia dei rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata dal Covid-19. Un'ultima proposta di legge è stata firmata dal solo Presidente del Consiglio e andava ad emendare una legge regionale da poco approvata.

Per quanto riguarda la decima legislatura sono diciotto le leggi regionali provenienti dai consiglieri. Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare sull'intera decima legislatura.

³⁵ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta è stata presentata dai consiglieri.

³⁶ 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 non sempre tutti i componenti hanno firmato la proposta.

Tabella n. 15 – 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 |
|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 2015* | 8 | 25 | 32,0 |
| 2016 | 22 | 82 | 26,8 |
| 2017 | 17 | 64 | 26,6 |
| 2018 | 15 | 58 | 25,8 |
| 2019 | 18 | 68 | 26,4 |
| 2020* | 18 | 70 | 25,7 |
| Totale legislatura | 98 | 367 | 26,7 |

* Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della decima legislatura e per l'anno 2020 il periodo considerato termina a fine agosto, conclusione della legislatura.

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando l'intero anno 2020, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa, esclusa la legge di modifica statutaria, avviene sulle diciannove leggi ordinarie. Delle leggi prese in considerazione otto sono leggi di manutenzione; altre tre leggi appartengono alla categoria settore; cinque leggi hanno natura provvedimentale. Due testi sono stati classificati alla voce intersettoriale, un testo legislativo è rientrato nella classificazione istituzionale.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con otto leggi, cioè il 42,1%, 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.

Gli interventi manutentivi si occupano di varie materie dalla tutela della salute (l.r. 6/202 e l.r. 36/2020), alla cultura (l.r. 10/2020), all'istruzione (l.r. 70/2020), al commercio (l.r. 68/2020), all'ambito istituzionale (l.r. 91/2020 e l.r. 92/2020).

Le leggi regionali di iniziativa consiliare classificate alla voce provvedimento sono per lo più interventi a sostegno di categorie economiche in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria o ad associazioni di volontariato (1/2020, 52/2020, 53/2020). Le tre leggi di settore riguardano le attività culturali (l.r. 12/2020), le attività economiche innovative (l.r. 16/2020) e disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale (l.r. 1/2020). La legge regionale

75/2020 relativa ad interventi normativi legati al bilancio e la legge regionale 71/2020 sul governo collaborativo dei beni comuni rientrano nell'ambito intersettoriale. Infine nella categoria istituzionale si colloca la legge regionale 79/2020 che istituisce la Fondazione per la formazione politica ed istituzionale.

Tabella n. 16 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016, nel 2017, nel 2018, nel 2019 e nel 2020

| ANNO | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---------------------------------------|----------|------|----------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|
| | NR LEGGI | % | NR LEGGI | % | NR LEGGI | % | NR LEGGI | % | NR LEGGI | % |
| ISTITUZIONALE | 2 | 9,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5,2 |
| SETTORE | 3 | 13,6 | 2 | 11,8 | 4 | 28,6 | 2 | 11,8 | 3 | 15,8 |
| INTERSETTORIALE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10,6 |
| RIORDINO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SEMPLIFICAZIONE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TESTI UNICI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PROVVEDIMENTO | 2 | 9,1 | 1 | 5,8 | 2 | 14,3 | 1 | 5,8 | 5 | 26,3 |
| INTERPRETAZIONE | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7,1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MANUTENZIONE | 15 | 68,2 | 14 | 82,4 | 7 | 50,0 | 14 | 82,4 | 8 | 42,1 |
| BILANCIO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE | 22 | 100 | 17 | 100 | 14 ³⁷ | 100 | 17 ³⁷ | 100 | 19 ³⁷ | 100 |

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2020 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con quattro leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, tre leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, undici nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità, ancora una legge al Multisetto. Nessuna legge del 2020 può essere ascritta all'ambito Territorio ambiente e infrastrutture, né al macrosettore della Finanza regionale (Tab. 17).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 19 leggi di iniziativa consiliare coprono 12 materie, cioè il 25 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono i Beni e le attività culturali (3), i Servizi sociali (3 leggi), sport (2), multimateria (1), una

³⁷ Esclusa la legge di modifica statutaria.

legge è ascritta alla voce istruzione e una rientra nella tutela della salute nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; Commercio e fiere (1), sostegno all'innovazione (1) e professioni (1) all'interno dello Sviluppo economico. Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale tre leggi rientrano nella voce Organi della Regione e una alla voce altro. Un'ultima legge rientra alla voce Multisetto.

La distribuzione per macrosettori e per materie conferma come anche nel 2020 le leggi di iniziativa consiliare 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 17 - Classificazione per macrosettore anni 2016, 2017, 2018 e 2019 per le leggi di iniziativa consiliare

| ANNI ----- MATERIE | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTALI |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|--------|
| ORDINAMENTO ISTITUZIONALE | 6 | 5 | 3 | 1 | 5 | 4 | 24 |
| SVILUPPO ECONOMICO | -- | 5 | 2 | 4 | 2 | 3 | 16 |
| SERVIZI ALLA PERSONA | 2 | 7 | 9 | 9 | 8 | 11 | 46 |
| TERRITORIO AMBIENTE | -- | 5 | 3 | -- | 1 | 0 | 9 |
| FINANZA REGIONALE | -- | -- | 0 | -- | 0 | 0 | -- |
| MULTISETTORE | -- | -- | 0 | -- | 1 | 1 | 2 |
| TOTALI | 8 | 22 | 17 | 14 | 17 | 19 | 97 |

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

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Per il 2020 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2020, 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. 14), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 50,7 per cento, mentre un altro 7,4 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista.

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 VIGORE³⁸

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2020 sono 1.322. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.583) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.261).

La Regione Toscana, ormai da molto tempo, cerca di far emergere dal numero delle leggi formalmente in vigore il numero delle leggi regionali toscane *sostanzialmente* in vigore. Questo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Applicando questo criterio e svolgendo questo tipo di sottrazioni alla fine del 2020 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 751 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.322 leggi formalmente in vigore risulta che circa 629 leggi recano modifiche ad altre leggi, di cui 427 contengono solo modifiche e rientrano interamente nei testi di base, e 270 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito numerosissime modifiche, anche nel 2020 si continua a segnalare la legge regionale 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2020 è stata modificata da 49 leggi regionali e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni, basti pensare che, nella banca dati delle leggi, sono state necessarie 754 note per segnalare i punti modificati. Altra legge su cui si interviene quasi ogni anno e a volte più volte nello stesso anno, è 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, è arrivata, con gli interventi del 2020 a 36 leggi regionali che intervengono a modificarla.

³⁸ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

Proseguendo nell'escursus delle leggi regionali che hanno subito un numero consistente di modifiche vanno segnalate anche la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) che, con l'ultimo intervento del 2020, è stata modificata da 36 leggi e la legge regionale 32/2002 che interviene in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, con gli ultimi 3 interventi normativi del 2020 è stata novellata da 35 leggi regionali.

E tra le leggi un po' più recenti si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 22 leggi di cui 6 nel 2017 e 4 nel 2019; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 23 leggi regionali con gli ultimi 3 interventi normativi del 2020 e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti 3 volte nel 2020 arrivando a 21 leggi di modifica.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché 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.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2020, sono il 52,5 per cento, pari a 43 leggi su 82. Hanno, invece la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 47,5, per cento delle leggi regionali dell'anno 2020, cioè trentanove leggi su ottantadue.

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 43 leggi del 2020 con l'entrata in vigore anticipata, 12 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, rispetto alle 16 leggi dell'anno precedente, e 31 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. 15, 28, 30, 74, 75, 76, 93, 94, 97, 98, 99, 100 del 2020);

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi per affrontare la crisi sanitaria ed economica causata dalla pandemia da Covid-19 (l.r. 7, 24, 25, 31, 41, 47, 52, 53, 57, 58, 59, 77, 78, 95, 96 del 2020), ma anche materie più varie,

per citarne alcune si va dalle misure di sostegno alle imprese start up innovative (l.r. 16/2020), agli interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali (l.r. 40/2020), alla legge con cui si dettano precisazioni normative in materia di disposizioni al circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero (l.r. 42/2020), a disposizioni modificative in materia di promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscano (62/2020), alle disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive (l.r. 63/2020), alle disposizioni in materia di sistema regionale di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e composizione del comitato di coordinamento istituzionale (l.r. 64/2020).

Sedici delle quarantatré leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti.

Tabella n. 18 - 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 |
| ANNO 2020 | 39 | 47,5 | 43 | 52,5 | 0 | 0 | 82 | 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.

10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE SULLA DECIMA LEGISLATURA

La produzione della decima legislatura, analizzata nei rapporti pubblicati annualmente, permette di individuare una serie di elementi che possono ritenersi caratteristici della produzione esaminata o che dimostrano come non si sia discostata da fenomeni rilevati anche nelle precedenti legislature.

Gli elementi individuati possono così essere riassunti:

1. la produzione annuale, pur leggermente altalenante (si considerano qui solo gli anni interi e non i mesi di inizio e di fine legislatura), è sempre piuttosto corposa e la Regione Toscana rimane una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente;
2. la competenza legislativa esercitata dalla Regione è stata sempre più “mista”, raccogliendo, cioè, in un’unica legge sia interventi in materie su cui dispone anche lo Stato, sia interventi su materie spettanti esclusivamente alla potestà legislativa regionale;
3. si tratta di una produzione composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
4. l’iniziativa consiliare è sempre presente e continua a mantenere un tasso di successo molto alto, tenuto conto, anche in questo caso di quanto accade in altre regioni;
5. la legislazione di iniziativa consiliare si occupa sempre più non soltanto di materia istituzionale, ma interviene spesso su altri settori, ritenuti meno usuali per un’assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente in capo all’esecutivo;
6. l’uso dell’entrata in vigore anticipata è in continuità con la precedente legislatura.