

PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTRICE: Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana è solita monitorare la produzione normativa secondo una serie di parametri quali-quantitativi ormai consolidati e che fanno riferimento a fattori ‘fisici’ delle leggi quali la loro dimensione, e a fattori di tipo qualitativo attraverso l’uso di una serie di classificazioni e tipologie che descrivono l’ambito o la materia in cui le normative svolgono la loro azione.

Inoltre, si cercherà di offrire insieme all’analisi della produzione annuale del 2014, anche uno sguardo d’insieme sulle risultanze dell’osservazione sviluppata fin qui rispetto alla nona legislatura tramite l’inserimento di alcune tabelle riassuntive.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL’ANNO 2014

La produzione legislativa annuale, rappresentata da 71 leggi approvate e promulgate al 31 dicembre 2014, risulta in crescita rispetto a tutti gli anni precedenti, con un incremento, rispetto al 2013, di 11 unità. Non è un fenomeno nuovo, poiché la legislatura sta per concludersi e questo comporta, ed ha sempre comportato nelle rilevazioni delle precedenti legislature, la necessità di accelerare l’azione sia dei componenti dell’Assemblea legislativa, sia quella dell’esecutivo prima di presentarsi al giudizio degli elettori (Tab. 1).

L’analisi della produzione legislativa per proponente ascrive 36 leggi all’iniziativa dell’esecutivo, pari al 50,8%, e attribuisce alla diretta iniziativa dei componenti dell’Assemblea legislativa 34 leggi, che corrispondono al 47,8%. Una delle leggi emanate è il risultato dell’unificazione di due proposte di legge, una a firma di esponenti della Giunta regionale e l’altra di componenti del Consiglio regionale, pari all’1,4% (Tab. 2).

Confrontati ai dati del 2013 che vedevano un tasso di successo del 65% dell’iniziativa giuntale e del 35% per l’iniziativa proveniente dai consiglieri, i risultati del 2014 denotano una crescita nell’attività propositiva consiliare di circa 12 punti percentuali e al momento rappresenta il tasso di successo più alto delle due ultime legislature.

L’osservazione dell’intera produzione legislativa sotto diversi profili servirà ad evidenziare le caratteristiche delle leggi ascrivibili ai due diversi proponenti, anche se l’analisi quali-quantitativa svolta in questa parte del Rapporto sulla legislazione non è sufficiente a dare conto delle motivazioni che sottostanno a questa notevole capacità di successo della propria iniziativa che la parte consiliare toscana è sempre riuscita a conseguire.

Un'ultima notazione sul procedimento di approvazione delle leggi regionali. Già da alcuni anni si è posta l'attenzione sulla presenza di alcune proposte di legge che non passano dalle commissioni di merito e approdano direttamente in aula per l'approvazione. Nel 2014 sono 18 le leggi regionali che hanno seguito questo iter, di queste 5 provengono dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, 8 dai consiglieri¹⁷ e 5 dall'esecutivo. Di queste ultime 3 sono relative all'approvazione di contributi da erogare in favore delle popolazioni colpite da eventi meteorologici che in diversi periodi dell'anno hanno riguardato il territorio toscano (legge regionale 8, 54 e 70 del 2014). Le altre due leggi si occupano di modifiche alla normativa dedicata al sistema regionale di protezione civile (legge regionale 62/2014) e della permanenza in carica degli organi dell'Agenzia regionale di promozione economica della Toscana (legge regionale 37/2014).

Per completare il quadro di riferimento delle attività legislative svolte dal Consiglio regionale si segnalano anche le tre proposte di legge di modifica statutaria che sono state approvate in doppia lettura nel corso dell'anno 2014, ma che sono state pubblicate all'inizio del 2015 e di cui si parlerà nel prossimo Rapporto sulla legislazione regionale¹⁸.

TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012 – 2013 - 2014

ANNO	ANNO 2010 ¹⁹	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014
NR. LEGGI	30	53	65	60	71

¹⁷ Si veda il paragrafo dedicato all'iniziativa legislativa consiliare per una disamina specifica delle leggi di diretta provenienza consiliare.

¹⁸ Le tre leggi di modifica statutaria sono: la legge statutaria regionale 4/2015 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto); la legge statutaria regionale 5/2015 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione); legge statutaria 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).

¹⁹ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNI 2010, 2011, 2012, 2013 E 2014 DELLA NONA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D’INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D’INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010 (IX)	18	60	12 ⁵	40	30	100
2011	37	69,8	16	30,2	53	100
2012	46	70,7	19	29,3	65	100
2013	39	65	21 ²⁰	35	60	100
2014	36	50,8	34	47,8	70 + 1 (1,4%) (CR+GR)	

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Le leggi regionali possono essere esaminate sotto un profilo squisitamente quantitativo misurando le loro cosiddette ‘dimensioni fisiche’, cioè contando da quanti articoli, commi ed anche caratteri sono composte. Tali dati, come spesso si è ripetuto, non possono dare conto del contenuto delle leggi esaminate, ma il numero maggiore o minore di articoli, commi e caratteri da cui sono composte, sicuramente possono dare l’idea dell’impatto che la singola legge ma anche l’intera produzione annuale, può avere sull’ordinamento.

Preso nel suo insieme la produzione legislativa complessiva, cioè le 71 leggi emanate, e confrontata con le 60 leggi del 2013, ha quasi raddoppiato la sua composizione in articoli, passando dai 747 del 2013 ai 1105 del 2014, dai 1482 commi ai 2558 commi del 2014, e passando dai 752.768 caratteri del 2013 ai 1.337.250 caratteri della produzione del 2014. Trattandosi di numeri in valore assoluto e non percentuali, è chiaro che l’incremento è l’effetto dell’aumentato numero di leggi emanate nell’anno di riferimento. Ma, è anche evidente che si tratta quasi di un raddoppio degli elementi esaminati, il che fa pensare anche alla presenza di leggi più consistenti.

La tabella numero 3 suddivide questi dati anche in base alla provenienza dell’iniziativa, confermando il dato dell’incremento di tutte le articolazioni rilevate, anche in relazione ai due diversi proponenti, ad eccezione del dato numerico dei commi che per il Consiglio risulta inferiore al dato dell’anno precedente.

²⁰ Compresa le leggi statutarie (legge regionale statutaria 1/2010 e legge regionale statutaria 18/2013. Le leggi di modifica statutaria seguono la numerazione delle leggi regionali ordinarie, pertanto, come già fatto con la legge regionale statutaria 1/2010, nel rapporto della legislazione 2009-2010, si è deciso di conteggiarla insieme alle altre.

Esaminando i dati relativi alle singole articolazioni di cui sono composte le leggi, (tabelle n. 4, 5 e 6) si vede che, in relazione agli articoli il 45% circa delle leggi non supera il numero di 5, e il 22,5% è composta da un numero di articoli che va da 6 a 10.

Parallelamente il calcolo della composizione in commi evidenzia che il 50,7% delle leggi è composto da 1 a 10 commi ed il 21,2 per cento arriva a 20 commi. Stessa composizione rilevata per i caratteri: il 43,6% delle leggi contiene fino a 5.000 caratteri ed il 21,2% contiene un numero di caratteri che va da 5.001 a 10.000.

Questi dati stanno a significare, in analogia con quanto rilevato e descritto nei precedenti Rapporti sulla legislazione, che, anche nel 2014, l'insieme della produzione normativa toscana si colloca in classi di ampiezza medio-bassa, cioè la maggior parte delle leggi regionali toscane hanno contenuto breve.

Le conclusioni non cambiano, anche se si guarda ai risultati divisi per soggetto proponente, anche in questo caso sia per la Giunta che per il Consiglio la maggior parte delle leggi si collocano nelle classi di ampiezza medio basse.

La differenza tra i due proponenti si evidenzia invece se si prende in esame l'ultima classe di ampiezza dei tre elementi considerati, cioè le leggi composte da più di 20 articoli, da più di 40 commi e da più di 20.000 caratteri. In queste classi di ampiezza massima sono collocate quasi esclusivamente leggi di iniziativa giuntale con 10 leggi composte da più di 20 articoli, 9 leggi composte da più di 40 commi e 12 leggi con un numero di caratteri superiori a 20.000. Al contrario l'iniziativa legislativa consiliare in queste classi di ampiezza colloca una sola legge per quanto riguarda il numero di articoli e di commi e 3 leggi nella classe di caratteri superiori a 20.000.

Nei dati relativi a queste ultime classi di ampiezza si può apprezzare l'incremento emerso dai dati complessivi, perché rispetto ai dati del 2013 un numero maggiore di leggi ad iniziativa della Giunta vi appartengono.

TABELLA N. 3 - LEGGI REGIONALI DEL 2013 E DEL 2014 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMII E AI CARATTERI

NUMERO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014 ²¹
ARTICOLI	554	847	193	227	747	1105
COMMII	1.051	2079	431	411	1482	2558
CARATTERI	555.205	1.044.147	197.563	254.149	752.768	1.337.250

²¹ I totali dell'anno 2014 comprendono anche la legge regionale risultato dell'unificazione di due proposte di legge, una di iniziativa della Giunta, l'altra di iniziativa del Consiglio.

TABELLA N. 4 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	13	36,2	19	55,9	32	45,1
da 6 a 10	6	16,6	10	29,4	16	22,5
da 11 a 15	6	16,6	2	5,9	8	11,2
da 16 a 20	1	2,8	2	5,9	3	4,3
Oltre 20	10	27,8	1	2,9	12 ²²	16,9
TOTALE	36	100	34	100	71	100

TABELLA N. 5 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	15	41,7	21	61,7	36	50,7
Da 11 a 20	7	19,4	8	23,6	15	21,2
da 21 a 30	1	2,8	3	8,9	4	5,7
da 31 a 40	4	11,1	1	2,9	5	7,0
Oltre 40	9	25,0	1	2,9	11 ²²	15,4
TOTALE	36	100	34	100	71	100

TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2014						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	11	30,6	20	58,8	31	43,6
da 5.001 a 10.000	8	22,2	7	20,5	15	21,2
da 10.001 a 15.000	4	11,1	3	8,9	7	9,9
da 15.001 a 20.000	1	2,8	1	2,9	2	2,8
oltre 20.000	12	33,3	3	8,9	16 ²²	22,5
TOTALE	36	100	34	100	71	100

²² Nel totale è inserita anche la legge regionale risultato dell'unificazione di due proposte di legge, una di iniziativa della Giunta, l'altra di iniziativa del Consiglio.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolo un preambolo contenente le motivazioni della legge; come più volte ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti regionali è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005; la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, pur facendo parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente le dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri²³, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi.

Per questo motivo nell'esaminare i testi di legge si dà conto anche degli elementi che compongono il preambolo, cioè i '*visto*' e i '*considerato*'. Dall'osservazione di queste due componenti risulta che le 71 leggi dell'anno 2014 sono costituite da 386 '*visto*' e 474 '*considerato*'. In relazione ai proponenti delle leggi, i '*visto*' sono 253 per le leggi giuntali e 122 per le leggi ad iniziativa consiliare; i '*considerato*' raggiungono il numero di 308 per le leggi provenienti dalla Giunta e 151 per quelle di iniziativa dei consiglieri; a questi dati vanno aggiunti i dati dell'unica legge proveniente dall'unificazione di una proposta di legge di iniziativa della Giunta e di una proposta di legge di iniziativa del Consiglio, composta da 11 '*visto*' e 15 '*considerato*'.

La corposità delle due componenti osservate seguono lo stesso andamento delle altre precedentemente analizzate: la maggior parte delle leggi hanno un preambolo composto da un numero di '*visti*' e di '*considerato*' che non supera le 10 unità ciascuna e solo un numero minimo di testi normativi ha un preambolo corposo. Di solito a legge breve corrisponde un preambolo breve e a legge voluminosa corrisponde un altrettanto consistente preambolo; fa eccezione la legge di bilancio che finora ha sempre avuto visto e considerato brevissimi.

Hanno preamboli consistenti, superiori alle 20 unità sia per i '*visto*' che per i '*considerato*', la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è composta da 32 '*visto*' e 28 '*considerato*', che per quanto riguarda gli altri elementi è formata da 256 articoli, 997 commi e 397.459 caratteri, e la legge finanziaria con 21 '*visto*' e 40 '*considerato*', composta anche da 77 articoli, 177 commi e 92.867 caratteri.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Il preambolo oltre a specificare, nella parte dedicata ai '*visto*' quali sono le disposizioni normative su cui si basa ciascuna legge, individua quale tipologia di potestà legislativa, tra le due previste all'articolo 117 della Costituzione, si sta

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.

esercitando nella legge. La rilevazione oggetto del presente paragrafo prende spunto dalle indicazioni presenti nei 'visto' proprio per delineare qual è l'ambito in cui si esercita la potestà normativa regionale toscana.

Negli anni precedenti è stato segnalato come da un iniziale prevalente esercizio della potestà residuale, la Regione Toscana è passata ad un maggiore esercizio della potestà concorrente, ma spesso le due tipologie venivano esercitate contemporaneamente in una stessa legge.

In questa direzione si è inserita tutta la produzione legislativa della nona legislatura esaminata fino al 2013, mentre sembrano discostarsi da questo orientamento le 71 leggi del 2014; infatti con il 42,3%, pari a 30 leggi, la potestà legislativa residuale è la più frequentata. L'esercizio della potestà concorrente si rileva in 21 leggi (29,6%) e 20 leggi (28,1%) contengono disposizioni in materie che rientrano in entrambe le potestà (Tab. 7).

L'inversione di tendenza del 2014 è un fenomeno troppo breve per avanzare qualsiasi ipotesi interpretativa.

TABELLA N. 7 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012 - 2013 - 2014)

	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

(*) I dati del 2010 riguardano la nona legislatura (maggio - dicembre)

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Classificando le 71 leggi della produzione normativa del 2014 in base alla tipologia normativa, i risultati confermano che la maggior parte della leggi hanno carattere manutentivo, mentre le restanti norme si suddividono tra la categoria istituzionale, quella di settore, e le leggi provvedimento, oltre alle leggi inserite nella categoria bilancio.

In valori numerici assoluti e in percentuale le categorie sono costituite da 6 leggi per la classe 'istituzionale', pari all'8,5%, 8 leggi sono inserite nella tipologia 'settore', in valore percentuale si arriva all'11,2%.

Le 4 leggi che rientrano nel profilo delle leggi *‘provvedimento’* corrispondono in percentuale al 5,7%, le 5 leggi di *‘bilancio’* corrispondono al 7%. La parte più numerosa delle leggi si colloca nella categoria manutenzione con 47 leggi, cioè il 66,2% delle leggi del 2014 sono leggi di modifica (Tab. 8).

Esaminando più approfonditamente le categorie, si nota, per le leggi della categoria *‘bilancio’*, che sono in numero inferiore agli anni precedenti e consistono in un rendiconto, in una sola variazione e in un unico assestamento di bilancio, rispetto a più numerose variazioni degli anni precedenti. Infine fanno parte di questa classe anche la legge di bilancio e la legge finanziaria. Quest’ultima contiene, come per il passato, un sostanzioso numero di interventi modificativi, per la precisione incide su 18 leggi, con modifiche a più articoli della stessa legge.

Nell’ambito delle sei leggi istituzionali si segnala principalmente la legge che disegna il nuovo sistema elettorale regionale (legge regionale 51/2014)²⁴, a questa è collegata la legge di interpretazione autentica dell’articolo 11, comma 3 (legge regionale 75/2014), catalogata nell’apposita tipologia, e la legge contenente le disposizioni sul procedimento elettorale (legge regionale 79/2014), approvate come modifiche espresse della precedente legge regionale in materia, la 74/2005, e, pertanto, calcolata nella relativa categoria; la nuova disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali (legge regionale 21/2014), che si può ritenere una legge di riforma in quanto rappresenta la volontà di risolvere problematiche emerse durante l’applicazione della precedente normativa risalente al 2007 (legge regionale 20/2007); le disposizioni in materia di inconfirmità ed incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni (legge regionale 55/2014), in adeguamento alla legislazione nazionale (decreto legislativo 39/2013); la legge di ratifica dell’intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana in relazione al riordino normativo dell’Istituto zooprofilattico (legge regionale 42/2014), ai sensi dell’ottavo comma del comma 117 della Costituzione; la legge istitutiva di un nuovo comune per fusione di due comuni preesistenti (legge regionale 71/2014), con la quale si prosegue nell’attività di accorpamento dei comuni, iniziata nel 2013, quando vennero approvate 7 leggi istitutive di altrettanti comuni per fusione.

Passando alla categoria *‘settore’*, si evidenzia in primo luogo la nuova normativa in materia di governo del territorio, legge regionale 65/2014 che va a sostituire la legge regionale 1/2005, più volte citata nei precedenti Rapporti sulla legislazione a causa dell’alto numero di modifiche subite nel tempo, modifiche che avevano reso di difficile gestione il testo di legge.

La nuova legge, che si attendeva da qualche tempo, si può considerare quasi un testo unico, innovativo e riformatore rispetto alla normativa precedente,

²⁴ Per un approfondimento in merito all’iter di approvazione della legge elettorale e ai suoi contenuti si veda la relazione dedicata all’argomento all’interno del presente Rapporto sulla legislazione.

approvato al termine di un lungo iter di preparazione del testo da parte della Giunta e dopo più di un anno di istruttoria presso la competente commissione in Consiglio regionale²⁵. È sicuramente il testo più corposo e, insieme alla legge sul nuovo sistema elettorale, il più importante della produzione annuale se non dell'intera legislatura.

Sempre nell'ambito della categoria 'settore' si evidenzia anche la legge sul sistema di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge regionale 5/2014), anch'essa approvata solo al termine di una lunga istruttoria in commissione, infatti, la proposta di legge è arrivata in Consiglio e assegnata alla commissione nell'agosto del 2012, passata in aula nel dicembre del 2013 e approvata definitivamente dall'Aula nel gennaio 2014.

Ancora, fa sempre parte di questa tipologia la legge regionale 27/2014 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico), materia in cui la Regione Toscana interviene a normare per la prima volta dal trasferimento delle funzioni alle regioni negli anni '70 del Novecento. Anche in questo caso si è di fronte ad un'istruttoria, condotta nella commissione competente per materia, lunga e approfondita che ha modificato il testo originario proposto dall'esecutivo. Infatti, il testo è stato assegnato alla commissione nel marzo 2013 ed è stato approvato in aula nel maggio del 2014.

Sia per la legge regionale 65/2014 sul governo del territorio che per la legge regionale 5/2014 in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e per la legge 27/2014 il lavoro svolto in Consiglio sulle proposte è stato lungo e profondo, a riprova di quello che spesso viene evidenziato dalle relazioni che compongono il Rapporto sulla legislazione, che i testi di legge sono rimaneggiati dagli uffici, su indicazione dei consiglieri, e non passano quasi mai indenni dalle commissioni.

Per chiudere questa breve panoramica sui testi di legge presenti nella tipologia 'settore' si segnalano anche le leggi regionali in materia di beni ed attività culturali: la legge regionale 57/2014 (*Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio*) e la legge regionale 69/2014 (*Norme per la valorizzazione del ruolo della Toscana nel periodo risorgimentale ai fini del conseguimento dell'unità nazionale. Modifiche alla legge regionale 21/2010*).

Le quattro leggi inserite nella categoria 'provvedimento' riguardano in 3 casi gli interventi per sostenere le popolazioni colpite da eventi meteorologici eccezionali in vari periodi dell'anno (leggi regionali 8, 54 e 70) e la legge regionale 7/2014 per la ricorrenza del 70° anniversario della Liberazione della Toscana.

La legge di interpretazione autentica è legata alla necessità di chiarire l'articolo 11, comma 3 della legge 51/2014 in relazione al nuovo sistema

²⁵ La proposta di legge risulta assegnata alla commissione competente per materia nell'ottobre 2013, approvata in commissione nell'ottobre 2014 e in aula a novembre 2014.

elettorale. La legge è conteggiata separatamente, anche se potrebbe a tutti gli effetti rientrare nelle leggi di manutenzione.

L'ultima tipologia trattata, la più consistente, è quella che raccoglie le leggi di manutenzione. Le 47 leggi che rientrano nella categoria 'manutenzione' rappresentano il 66,2% delle leggi emanate nel 2014, una percentuale in deciso aumento rispetto al 45% del 2013 e al 52,2% dell'anno 2012.

Gli interventi manutentivi complessivamente sono stati calcolati nel numero di 76 a cui vanno sommati i 18 interventi di modifica presenti nella legge finanziaria e 4 modifiche previste da leggi sostanzialmente composte da testo nuovo, raggiungendo i 98 interventi di modifica, interventi che possono riguardare anche più volte la stessa legge.

La metà delle leggi di modifica, 24 leggi, sono composte da 1 fino a 5 articoli, altre 10 leggi raggiungono i 10 articoli, 5 leggi vanno da 11 a 20 articoli, le restanti 8 leggi sono composte da un numero di articoli superiore a 20 e fino agli 85 articoli. Si resta nel solco delle precedenti rilevazioni con una maggioranza di leggi piccole e poche leggi di contenuto più voluminoso.

Tra le leggi di manutenzione emergono quelle più consistenti, cioè la legge regionale 90/20014, composta da 85 articoli di modifica del testo unico in materia di organizzazione e personale (legge regionale 1/2009); due leggi regionali contenenti disposizioni di carattere finanziario composte da 42 e 52 articoli (legge regionale 26 e legge regionale 46). La legge 59/2014 che con i suoi 41 articoli interviene sul testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale 32/2002); la legge regionale 61/2014 (*Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 25/1998 e alla legge regionale 10/2010*) composta da 31 articoli di modifica rappresenta quasi una riforma del sistema di gestione dei rifiuti²⁶.

L'ultima legge da segnalare, con 30 articoli di modifica, è la 72/2014 in materia di competitività del sistema produttivo toscano.

In relazione ai contenuti, le leggi di manutenzione si occupano in 10 casi di argomenti che rientrano nel macrosettore 'ordinamento istituzionale' e nella tipologia normativa 'istituzionale', 12 leggi sono ascrivibili alla macromateria 'servizi alla persona e alla comunità', in particolare tutela della salute, servizi sociali e beni e attività culturali; 12 leggi si occupano di sviluppo economico e attività produttive, cioè turismo, commercio, agricoltura e foreste, caccia e pesca, nel settore 'territorio, ambiente e infrastrutture' rientrano 10 leggi, in maggioranza trattano di territorio e urbanistica, di risorse idriche e difesa del suolo, di protezione della natura dall'inquinamento e gestione dei rifiuti. Per completare l'esposizione, le ultime tre leggi hanno interventi manutentivi riguardanti la finanza regionale.

²⁶ Anche in questo caso il testo è stato sottoposto ad un lungo lavoro di revisione da parte degli uffici.

TABELLA N. 8 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2014

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2014	
	NR	%
ISTITUZIONALE	6	8,5
SETTORE	8	11,2
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	4	5,7
INTERPRETAZIONE	1	1,4
MANUTENZIONE	47	66,2
BILANCIO	5	7,0
TOTALE	71	100

TABELLA N. 9 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLA NONA LEGISLATURA

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2010(*)		ANNO 2011		ANNO 2012		ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	3	10	4	7,6	4	6,2	9	15,0	6	8,5	--	--
SETTORE	2	6,7	9	16,9	14	21,6	10	16,7	8	11,2	--	--
INTERSETTORIALI	0	0	2	3,8	0	0	0	0	0	0	--	--
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	--
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	1	1,5	2	3,3	0	0	--	--
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	--
PROVVEDIMENTO	1	3,3	1	1,9	3	4,6	3	5,0	4	5,7	--	--
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	1	1,4	--	--
MANUTENZIONE	17	56,7	28	52,9	34	52,3	27	45,0	47	66,2	--	--
BILANCIO	7	23,3	9	16,9	9	13,8	8	13,3	5	7,0	--	--
TOTALI	30	100	53	100	65	100	60	100	71	100	--	--

(*) I dati del 2010 partono dall'inizio nona legislatura – maggio 2010.

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 stesse. Iniziando dai macrosettori, le 71 leggi del 2014 trovano collocazione in 5 dei grandi ambiti di divisione: 17 leggi fanno parte del macro insieme *'ordinamento istituzionale'*; si collocano nel settore *'sviluppo economico e attività produttive'* 13 leggi; 15 leggi appartengono alla categoria *'territorio ambiente e infrastrutture'*; 18 leggi fanno parte del macrosetto *'servizi alla persona e alla comunità'*; il comparto *'finanza regionale'* contiene 8 leggi. Nessuna legge rientra nella classificazione *'multisetto'* dedicata soprattutto alle leggi di semplificazione, alle leggi di abrogazione, ai collegati alle finanziarie, o a leggi che occupandosi di materie che fanno parte di 2 o più macrosettori sarebbero difficili da collocare (Tab. 10).

Delle 48 voci in cui si suddividono le macromaterie 24 sono quelle occupate dalle 71 leggi dell'anno 2014, che corrispondono al 50%, con l'incremento percentuale di 2,1 rispetto all'anno precedente in cui le 60 leggi occupavano 23 voci della classificazione per materie.

Le voci che raccolgono più leggi sono i *'servizi sociali'* con 7 leggi, di cui tre si occupano dei danni che gli eventi meteorologici hanno provocato sul territorio toscano in diverse occasioni; la voce *'personale e amministrazione'* nell'ambito dell' *'ordinamento istituzionale'* con 6 leggi, abbastanza eterogenee pur appartenendo alla stessa voce, perché si occupano di aspetti diversi dell'amministrazione regionale o della gestione del personale. Seguono, ciascuna con 5 leggi, le voci *'organi della Regione'* sempre appartenente al macrosetto *'ordinamento istituzionale'*; *'tutela della salute'*, suddivisione del settore *'servizi alla persona e alla comunità'*; *'risorse idriche e difesa del suolo'* dell'insieme *'territorio, ambiente e infrastrutture'*; *'bilancio'* della macromateria *'finanza regionale'*. Le restanti voci raccolgono un numero inferiore di leggi.

TABELLA N. 10 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PROPONENTE PER L'ANNO 2014

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
Ordinamento istituzionale Tot 2014 = 17	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		5	5
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	1	2	3
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	2	4	6
	5. Enti locali e decentramento	1		1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	2		2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2014 = 13	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati		2	2
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1	1	2
16. Agricoltura e foreste	1		1	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
	17. Caccia, pesca e itticoltura	1	3	4
	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	2	1	3
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2014 = 15	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	4		4
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1	1	2 (+ l.r. iniziativa GR e CR) = 3
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	3	2	5
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)		1	1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2014 = 18	30. Tutela della salute	1	4	5
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	5	2	7
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2014	2014	2014
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	1	3	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.)			
	43. Multimateria	1	1	2
Finanza regionale	44. Bilancio	5		5
	45. Contabilità regionale			
	Tot 2014 = 8	1		1
	47. Multimateria	1	1	2
Multisetto ²⁷	48. Multisetto			
Tot 2014 = 0				
	TOTALE	36	34	71

La tabella numero 11 permette di apprezzare la distribuzione delle leggi della nona legislatura approvate fino al 31 dicembre 2014 nella loro distribuzione complessiva.

²⁷ 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.

TABELLA N. 11 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PROPONENTE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

Anni -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
Materie							
Ordinamento istituzionale	10	9	12	15	17	--	63
Sviluppo economico	2	6	12	9	13	--	42
Servizi alla persona	5	11	12	15	18	--	61
Territorio ambiente	4	13	11	6	15	--	49
Finanza regionale	8	13	14	12	8	--	55
Multisetto	1	1	4	3	0	--	9
TOTALI	30	53	65	60	71	--	279

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale e in corrispondenza con la classificazione per tipologia normativa, le leggi prodotte nel 2014 rientrano per la maggior parte sotto la voce ‘novella’ cioè sono leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa precedente. Sono 47 le leggi che rientrano sotto questa voce pari al 66,2%²⁸.

Alle precedenti leggi di novella vanno sommate le tre leggi, pari al 4,3%, inserite alla voce ‘tecnica mista’, perché sono leggi che contengono sia testo normativo nuovo che articoli di modifica a leggi preesistenti.

Invece, rientrano alla voce ‘testo nuovo’ 21 leggi, pari al 29,5% in numero inferiore alla rilevazione per l’anno 2013, in cui questa voce conteneva 26 leggi, pari al 43,4%, nonostante il numero totale delle leggi sia più alto nell’anno esaminato nel presente Rapporto.

I risultati di questa classificazione sono un’ulteriore conferma che la produzione normativa regionale del 2014, come anche quella degli anni precedenti, si caratterizza per un uso accentuato della tecnica di ‘novellazione’ e quindi della preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi, come è stato il caso della legge regionale 1 del 2005, in materia di governo del territorio, che alla fine del 2013 era stata modificata da 33 leggi, e che è stata sostituita da un nuovo testo (legge regionale 65/2014 “Norme per il governo del territorio”) in molti aspetti rinnovato rispetto al precedente, solo nel 2014.

²⁸ Nel Rapporto sulla legislazione del 2013 le leggi di ‘novellazione’ erano nel numero di 29, pari al 48,3%.

TABELLA N. 12 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	Anno 2014	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	21	29,5
Novella	47	66,2
Tecnica mista	3	4,3
Testo unico	0	0
Totale	71	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Numerose sono le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2014, hanno superato con successo il vaglio dell'aula consiliare. Si tratta di un fenomeno ormai consolidato e che vanta tassi di successo crescenti. Infatti, per il 2014, le leggi d'iniziativa consiliare corrispondono al 47,8% dell'intera produzione legislativa annuale, rispetto al 35% del 2013. Per apprezzare meglio i termini di paragone, corrispondono, in valore assoluto, a 34 leggi su 71 per l'anno 2014 e a 21 leggi su 60 per il 2013.

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che sono riuscite a diventare leggi provengono da diverse tipologie di proponenti: dall'Ufficio di presidenza²⁹, in cui è presente sia la maggioranza che l'opposizione, oppure dal gruppo principale di maggioranza o da più gruppi di maggioranza, oppure da maggioranza e opposizione³⁰, oppure ancora dalle commissioni³¹. Così, nel tempo, il fenomeno delle leggi di iniziativa consiliare, nato inizialmente come proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, ha assunto dimensioni e particolarità diverse. Sono leggi che nascono dalla discussione svoltasi all'interno delle commissioni, oppure dall'esigenza di risolvere velocemente problemi evidenziati all'interno delle commissioni, soprattutto quando si tratta di proposte di legge firmate sia dalla maggioranza che dalla opposizione; in altri casi si tratta di leggi

²⁹ La sottoscrizione delle proposte di legge è fatta dai singoli consiglieri che compongono l'Ufficio di presidenza, e a tale organismo sono riconducibili proprio attraverso i nomi dei firmatari.

³⁰ Nel Consiglio regionale della Toscana esistono più opposizioni, contrapposte tra loro, e non sempre tutte hanno concorso alla presentazione delle proposte di legge.

³¹ In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge che la commissione ha riassunto e presentato come proposta di legge autonoma.

che il maggior gruppo di maggioranza propone per velocizzare l'iter di modifiche di altre leggi³².

Nel corso del 2014 le leggi provenienti dall'Ufficio di presidenza sono state 5, le leggi i cui firmatari sono della maggioranza (uno o più gruppi) sono 10. Le leggi a firma congiunta maggioranza ed opposizione sono 19, di cui almeno 5 sono nate nelle commissioni, in particolare all'interno della Prima Commissione³³.

Delle 34 leggi ad iniziativa consiliare 13 hanno seguito un iter abbreviato, di cui 5 provenienti dall'Ufficio di presidenza, cioè sono state presentate direttamente in aula e non sono passate dalle commissioni di merito³⁴. Le leggi che hanno seguito un iter abbreviato si occupano di materie settoriali e non solo istituzionali e nella maggior parte dei casi si tratta di leggi composte da pochi articoli.

³² Sia nel caso di proposte di legge 'bipartisan', sia in quelle proposte dal maggior gruppo di maggioranza, si tratta spesso di proroga di termini o di piccole modifiche richieste dalle difficoltà di applicazione delle leggi ed evidenziate durante la discussione in commissione di altre leggi nelle stesse materie. Oppure si tratta di articoli stralciati da proposte di legge della Giunta perché non omogenei al tema principale e di cui si ritiene necessaria la disamina da parte della commissione competente.

³³ Non sempre i firmatari delle proposte di legge sono tutti i membri della commissione interessata, a volte firmano solo i presenti alla riunione, questo rende non facile l'attribuzione della proposta di legge alla commissione.

³⁴ Hanno avuto un iter abbreviato le seguenti leggi: legge regionale 9/2014 (*Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*); legge regionale 10/2014 (*Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 "Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge regionale 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)"*); legge regionale 15/2014 (*Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 "Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo"*); legge regionale 21/2014 (*Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali. Abrogazione della legge regionale 20/2007*); legge regionale 23/2014 (*Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*); legge regionale 31/2014 (*Nuove disposizioni in materia di prerogative statutarie dell'autorità idrica toscana. Modifiche alla legge regionale 69/2011*); legge regionale 34/2014 (*Modifiche alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 "Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)"*); legge regionale 36/2014 (*Norme in materia di sospensione dei termini. Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale"*); legge regionale 63/2014 (*Disciplina transitoria permanente per la sostituzione dei componenti decaduti del Consiglio regionale delle Autonomie sociali*); legge regionale 68/2014 (*Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2012, n. 40 "Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana*); legge regionale 81/2014 (*Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 "Commissione regionale per le pari opportunità"*); legge regionale 82/2014 (*Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale"*); legge regionale 89/2014 (*Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 "Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva". Nuove disposizioni relative all'utilizzo dei defibrillatori esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva*).

Il dato relativo all'approvazione delle leggi direttamente dall'aula se incrociato con l'entrata in vigore evidenzia che in 8 casi si tratta di leggi per le quali è prevista un'entrata in vigore anticipata, ciò dovrebbe far pensare che ci siano motivi di urgenza all'emanazione di tali disposizioni.

TABELLA N. 13 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 ³⁵	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
2013	21	60	35,0%
2014	34	71	47,8%
Totale legislatura (al 31.12.2014)	102	279	36,5%

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Per quanto riguarda l'analisi delle leggi di iniziativa consiliare sotto il profilo della tipologia normativa le 34 leggi appartengono alla categoria '*istituzionale*' nel numero di 3; le leggi ascritte alla categoria '*settore*' sono 2; nella categoria '*provvedimento*' si colloca una legge, ancora in un caso si tratta di legge di interpretazione, mentre le restanti 27 leggi sono tutte leggi di manutenzione (Tab. 14).

Nel merito le leggi così classificate si occupano, per quanto riguarda la materia '*istituzionale*', dell'introduzione delle nuove norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta (legge regionale 51/2014), della nuova normativa concernente la Conferenza delle autonomie sociali (legge regionale 21/2014) e una legge di disciplina transitoria relativa al Consiglio delle autonomie locali (legge regionale 63/2014). Le due leggi di '*settore*' quest'anno rientrano tutte nell'ambito della cultura, e sono: la disciplina per il riconoscimento del valore culturale delle società di mutuo soccorso (legge regionale 57/2014) e la normativa per la valorizzazione del ruolo della Toscana nel processo di unificazione nazionale (legge regionale 69/2014).

³⁵ Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio, cioè l'inizio della IX legislatura.

La legge regionale 7/2014 (Disposizioni per la celebrazione del 70° anniversario della Liberazione della Toscana) è di tipo provvedimentale, legata alla ricorrenza della Liberazione della Regione ed è valida per il biennio 2014 – 2015.

La legge di interpretazione autentica (legge regionale 75/2014) riguarda chiarimenti relativi ad una norma della legge concernente il nuovo sistema elettorale e potrebbe rientrare anche nella tipologia della manutenzione anche se non utilizza la tecnica redazionale della novellazione.

La categoria ‘*manutenzione*’ con 27 leggi è il raggruppamento più ampio e rappresenta il 79,5% delle leggi di iniziativa consiliare. Per l’anno 2014 è in questa categoria che risulta evidente quanto rilevato negli ultimi anni e cioè che le leggi di iniziativa consiliare toccano temi non solo istituzionali.

Quindi, sempre nella categoria manutenzione, ma nell’ambito di materie settoriali, citando solo alcune delle numerose leggi di modifica, le più corpose, l’iniziativa consiliare è intervenuta a modificare la disciplina del servizio sanitario (legge regionale 44/2014), la disciplina del “sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale” (legge regionale 45/2014), la legge che ha introdotto interventi di sostegno finanziario alle famiglie e ai lavoratori in difficoltà (legge regionale 78/2014). Sempre con interventi di manutenzione ha dettato nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia (legge regionale 88/2014), è poi intervenuta a modificare le norme che disciplinano le piscine (legge regionale 84/2014), la legge regionale sulle strade della ceramica (legge regionale 18/2014), sulle disposizioni sul sistema cooperativo toscano (legge regionale 24/2014), sul commercio (legge regionale 19/2014 e legge regionale 35/2014).

Nell’ambito della materia istituzionale, l’iniziativa consiliare si è occupata di modificare, con due interventi distinti, la legge regionale 46/2013 in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (leggi regionali 9/2014 e 24/2014); altri due interventi hanno riguardato la legge regionale 4/2005 sull’Autonomia dell’Assemblea legislativa regionale (leggi regionali 36/2014 e 82/2014); un ulteriore intervento ha riguardato la disciplina sui revisori dei conti (legge regionale 68/2014).

TABELLA N. 14 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL 2014

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	2014	
	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	3	8,9
SETTORE	2	5,8
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	1	2,9
INTERPRETAZIONE	1	2,9
MANUTENZIONE	27	79,5
BILANCIO	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	34	100

TABELLA N. 15 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA

Tipologia	ANNO						Totali legislatura ³⁶
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ISTITUZIONALE	2	3	3	3	3	--	14
SETTORE	1	1	6	7	2	--	17
INTERSETTORIALE	0	1	0	0	0	--	1
RIORDINO	0	0	0	0	0	--	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	1	0	--	1
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	--	0
PROVVEDIMENTO	1	1	1	2	1	--	6
INTERPRETAZIONE	0	0	0	1	1	--	2
MANUTENZIONE	8	10	8	7	27	--	60
BILANCIO	0	0	1	0	0	--	1
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO	12	16	19	21	34	--	102

³⁶ Il totale è calcolato al 31 dicembre 2014.

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2014 occupa cinque macrosettori dei sei ambiti individuati, con 11 leggi presenti nell' *'ordinamento istituzionale'*, 8 collocati nello *'sviluppo economico e attività produttive'*, 4 nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, 10 nel macrosettore dei *'servizi alla persona e alla comunità'* ed anche 1 legge all'interno del campo *'finanza regionale'* (Tab.10). Nessuna legge del 2014 può essere ascritta al multisettore

I cinque macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessivamente 48 voci che distinguono le materie. Delle 48 voci le leggi di iniziativa consiliare ne coprono 16, pari al 33%, con un incremento percentuale rispetto all'anno 2013 di 4,2 punti. Nell'anno precedente, infatti, le voci coperte erano 14 su 48 equivalente al 29,1%.

In base alla distribuzione per materia la potestà legislativa consiliare si è esercitata soprattutto nell'ambito dell' *'ordinamento istituzionale'*, in particolare con 5 leggi concentrate alla voce organi della Regione, 4 leggi che si occupano di personale e amministrazione e 2 del sistema elettorale.

Il secondo macrosettore che raccoglie più leggi, cioè quello dei *'servizi alla persona e alla comunità'* vede 4 leggi inserite nella materia tutela della salute, 3 leggi riguardano i beni e le attività culturali; i servizi sociali raccolgono 2 leggi, mentre un'ultima legge riguarda più materie ed è quindi classificata alla voce multimateria.

All'interno del macrosettore *'sviluppo economico e attività produttive'* le otto leggi occupano 5 delle 13 voci, concentrandosi sul commercio, caccia e pesca, agricoltura e turismo.

Il macrosettore del *'territorio, ambiente e infrastrutture'* è passato dalle 2 leggi del 2013 alle 4 leggi dell'anno 2014, che si occupano sia di risorse idriche e difesa del suolo sia della materia protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

Anche sotto il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie, come la classificazione per tipologia normativa, trova conferma la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare. Interesse che non si può più ritenere episodico, poiché si sta stratificando negli anni, producendo anche normativa di manutenzione delle proprie leggi, quando l'applicazione da parte dell'esecutivo ha evidenziato problemi e difficoltà.

La rilevazione dell'anno 2013 e quella del 2014 mostrano come l'ambito maggiormente frequentato, dopo quello istituzionale, è quello dei *'servizi alla persona e alla comunità'*; entrambi i settori raccolgono sempre un numero consistente di interventi legislativi.

TAB N. 16 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA PER LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Anni -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI ³⁷
Materie							
Ordinamento istituzionale	7	8	7	9	11	--	42
Sviluppo economico	1	3	3	2	8	--	17
Servizi alla persona	2	4	3	7	4	--	20
Territorio ambiente	1	0	4	2	10	--	17
Finanza regionale	1	1	2	0	1	--	5
Multisetto	0	0	0	1	0	--	1
TOTALI	12	16	19	21	34	--	102

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

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Dal punto di vista della tecnica legislativa la legislazione toscana dell'anno 2014 continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione (Tab. 8 e Tab. 12) e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili (Tab. 17). Queste caratteristiche non favoriscono la produzione di un corpo normativo di facile lettura per i cittadini, ma nemmeno per gli operatori pubblici e privati. La necessità di intervenire dopo un breve periodo di tempo su di una legge con interventi manutentivi spesso di piccola portata, come evidenziato nel paragrafo dedicato alle dimensioni fisiche delle leggi³⁸, andrebbe valutata con attenzione per porvi rimedio al fine di offrire ai cittadini un ordinamento trasparente, di facile comprensione ed applicazione.

9.2. LEGGI IN VIGORE³⁹

La quantificazione del numero di legge in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3163) dalla Regione Toscana, il numero delle leggi espressamente abrogate (2177). Alla fine dell'anno 2014 le leggi formalmente in vigore risultano nel numero di 986 leggi.

³⁷ Il totale è calcolato al 31 dicembre 2014.

³⁸ Dal paragrafo citato risulta che la maggior parte delle numerose leggi che annualmente la Regione Toscana approva sono leggi di piccole dimensioni, cioè composte da uno o due articoli che vanno a modificare un numero minimo di parole, o rinviando delle scadenze che la stessa Regione si era posta.

³⁹ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da 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, e la legge di rendicontazione annuale, il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione nell'anno 2014 l'ordinamento toscano è composto da 555 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 986 leggi formalmente in vigore risulta che circa 212 leggi hanno subito modifiche, 454 leggi recano modifiche ad altre leggi e 230 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito modifiche, se ne segnalano 7⁴⁰ sulle quali gli interventi manutentivi sono in numero piuttosto elevato, superiore a 10 interventi, tra queste si evidenziano la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 26 leggi di modifica; la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) con 25 leggi, la legge regionale 32/2000 che contiene il testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro sul quale gli interventi di manutenzione sono arrivati al numero di 18.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

L'anno 2014 segna un'inversione di tendenza rispetto al fenomeno dell'entrata in vigore anticipata delle leggi. Dalla tabella sottostante si vede come negli ultimi due anni (2012 e 2013) la maggior parte delle leggi disponeva un'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla pubblicazione (e in alcuni casi al giorno stesso della pubblicazione) sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, eliminando il periodo di "*vacatio legis*".

Non sempre tali scelte erano giustificate da evidenti motivazioni legate all'urgenza di applicazione della normativa di cui si chiedeva l'entrata in vigore anticipata.

Per la produzione del 2014, per un verso sembra sia stata fatta più attenzione alle reali ragioni di urgenza che richiedevano un'entrata in vigore immediata delle norme, tanto che il numero delle leggi con normale entrata in vigore supera, sia pur di poco, il cinquanta per cento delle leggi promulgate, attestandosi al 50,8%, in valore assoluto si tratta di 36 leggi su 71, rispetto ad altre 34 leggi, pari al 47,8% che hanno entrata in vigore anticipata.

Tra le leggi con entrata in vigore anticipata è, però, aumentato il numero di quelle che entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale, arrivando alle 12 unità; appartengono a questa categoria le leggi

⁴⁰ Tra le leggi segnalate non è più ricompresa la legge sul governo del territorio, la legge regionale 1/2005 che negli anni precedenti deteneva 'il record' delle modifiche, e che è stata sostituita dalla legge regionale 65/2014.

emanate per far fronte agli eventi alluvionali (leggi regionali 8, 54 e 70), alcune disposizioni a carattere finanziario (leggi regionali 46, 47, 52 e 64), altre disposizioni che riguardano le materie del territorio e dell'ambiente (leggi regionali 10, 15, 30, 43) e in un caso la protezione civile (legge regionale 62).

Le restanti 22 leggi con entrata in vigore anticipata riguardano l' 'ordinamento istituzionale' sotto diversi aspetti: sistema elettorale (leggi regionali 51, 75⁴¹), enti locali (legge regionale 71), disposizioni finanziarie (leggi regionali 40, 41, 86, 87), personale e amministrazione (leggi regionali 9, 23 e 90), compresa la legge di ratifica dell'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana in relazione all'Istituto zooprofilattico (legge regionale 42).

Riguardano invece lo 'sviluppo economico', le leggi 19, 34, 37, 88; si situano nelle materie 'territorio e ambiente' le leggi 14 e 20, nell'ambito dei 'servizi alla persona' si trovano le leggi 26, 53 e 59. Come si vede tutte le materie comprendono qualche disposizione per la quale è stato ritenuto che vi fosse urgenza di applicazione tanto da non poter attendere i rituali 15 giorni successivi alla pubblicazione, come previsto dall'articolo 43 dello Statuto della Regione Toscana, ma anche dall'articolo 73 della Costituzione e dall'articolo 10 delle preleggi, mantenendo la possibilità di disporre diversamente solo in casi eccezionali.

TABELLA RIASSUNTIVA N. 17 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2010	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
ANNO 2011	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
ANNO 2012	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100
ANNO 2013	26	43,3	34	56,7	0	0	60	100
ANNO 2014	36	50,8	34	47,8	1	1,4	71	100

10. CONCLUSIONI

Il 2014 è l'ultimo anno della legislatura e, solitamente, insieme ai mesi dell'anno successivo, è un anno caratterizzato da un aumento della produzione legislativa in previsione della scadenza del mandato elettorale.

⁴¹ In realtà si tratta di legge di "Interpretazione autentica" di una norma della legge elettorale 51/2014.

È stato così per gli anni corrispettivi della settima e dell'ottava legislatura, mostrando come le legislature abbiano una certa ciclicità nell'ambito del loro svolgimento, almeno riguardo ai dati quantitativi.

Per altri aspetti si segnalano caratteristiche in parte ricordate negli anni precedenti, quali il notevole tasso di successo dell'iniziativa consiliare, questo anno con un maggiore incremento rispetto agli anni precedenti; un aumento delle leggi approvate direttamente in aula e quindi con iter abbreviato, perché saltano il passaggio nelle commissioni per materia; un riequilibrio tra le leggi che entrano in vigore anticipato e quelle che entrano in vigore secondo la normale previsione di legge.

Si conferma la caratteristica di una legislazione annuale sempre cospicua, la Regione Toscana è una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente, produzione composta prevalentemente da leggi di dimensioni medio-piccole, basata su un ampio uso della manutenzione, piuttosto che sulla produzione di testi nuovi, anche se questi ultimi non mancano.