

PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTORE: Carla Paradiso

1. Introduzione; 2. La produzione legislativa dell'anno 2009 e dell'anno 2010; 3. Dimensioni fisiche delle leggi; 4. Materie; 5. Qualità della normazione (art.44); 5.1. *Classificazione per potestà legislativa*; 5.2. *Classificazione per tipologia normativa*; 5.3. *Le leggi istituzionale del 2009*; 5.4. *Le leggi istituzionali del 2010*; 5.5. *Le leggi di settore del 2009*; 5.6. *Le leggi di settore del 2010*; 5.7. *Le leggi intersettoriali del 2009*; 5.8. *I testi unici del 2009 e del 2010*; 5.9. *Le leggi provvedimento del 2009 e 2010*; 5.10. *Le leggi di manutenzione del 2009*; 5.11. *Le leggi di manutenzione del 2010*; 6. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale; 7. Le leggi di iniziativa consiliare; 8. L'introduzione della motivazione nelle leggi regionali toscane; 9. la manutenzione normativa della legislazione regionale toscana; 10. Tecnica legislativa, leggi in vigore, entrata in vigore delle leggi

1. INTRODUZIONE

Con il rapporto di quest'anno si chiude l'ottava legislatura per cui l'oggetto della analisi si amplia e include, oltre all'esame delle leggi dell'anno solare 2009, anche i primi mesi del 2010.

I tre mesi finali hanno, tra l'altro, visto concentrarsi la produzione legislativa con l'approvazione di ben 38 leggi, di cui 20 nel periodo gennaio - febbraio 2010.

Analogamente, alla fine della settima legislatura, furono approvate 22 leggi negli ultimi 2 mesi.

Il presente è un rapporto che mette in risalto le novità introdotte dalla legge regionale 55 del 2008 in materia di qualità della normazione ed in particolare la motivazione degli atti normativi.

Il rapporto, inoltre, evidenzia la caratteristica fondamentale della legislatura consistente nell'attuazione e nel completamento delle previsioni statutarie.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2009 E DELL'ANNO 2010

La produzione legislativa del periodo preso in esame consta di 65 leggi pubblicate per il 2009 e di 20 leggi per i due mesi del 2010. Dopo un periodo di stabilità è subito evidente l'impennata nel numero delle leggi, con 13 leggi in più rispetto al 2008. Se si fa il confronto con le legislature precedenti, appare evidente che l'ultimo anno di legislatura è sempre quello in cui il numero delle leggi ha un notevole picco.

Ancora più evidente l'accelerazione di fine legislatura se si osservano gli ultimi due mesi con 20 leggi approvate, di cui 19 nelle sedute del mese di febbraio, anche se le date di promulgazione e pubblicazione si allungano fino agli inizi di marzo.

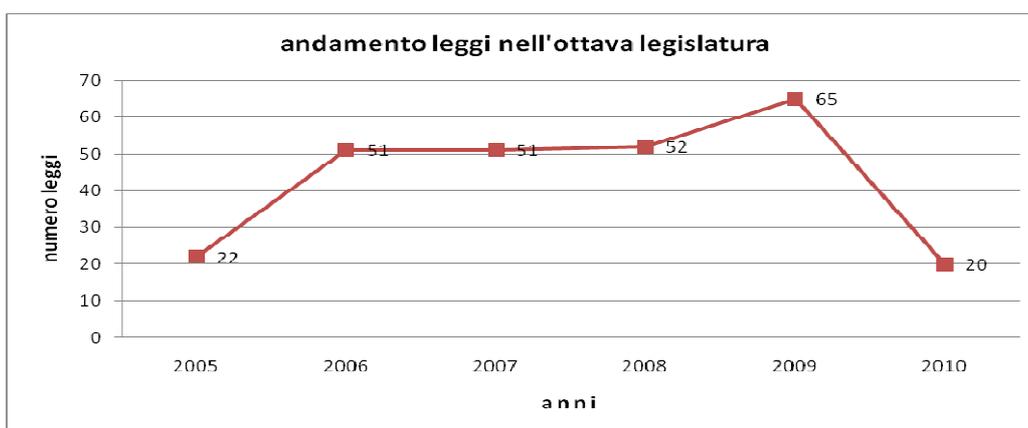
L'assemblea legislativa toscana ha deciso di non riunirsi più dopo il 10 e 11 febbraio, considerato il termine dell'ottava legislatura, anche se lo Statuto prevede che i consiglieri restano in carica fino alla prima seduta del nuovo consiglio regionale (art. 7) e

l'interruzione delle sedute d'aula ha comportato la concentrazione degli ultimi atti in pochissime sedute finali.

TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA OTTAVA LEGISLATURA (2005 – 2010)¹

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NR LEGGI	22	51	51	52	65	20

GRAFICO N. 1 – ANDAMENTO DELLE LEGGI NELL'OTTAVA LEGISLATURA



Il grafico n. 1 mostra bene il picco rappresentato dalle 65 leggi dell'anno 2009 rispetto ad una linea tendenzialmente stabile degli anni precedenti, mentre il punto di partenza e finale della linea del diagramma sono rappresentati da dati molto simili anche se il periodo temporale che rappresentano è molto diverso: 8 mesi per il 2005, cioè i mesi iniziali della legislatura e 2-3 mesi per il periodo finale della legislatura.

Più opportunamente in questo caso il confronto va svolto con i periodi corrispondenti delle legislature precedenti e così si evidenzia che il periodo corrispondente del 2005, cioè da maggio a dicembre del 2000 sono state prodotte 25 leggi, un numero di poco superiore al dato di 22 leggi del 2005². Mentre per il corrispondente periodo finale della settima e ottava legislatura si nota una notevole differenza numerica tra le 33 leggi del 2005 e le 22 del 2010.

TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA SETTIMA LEGISLATURA (2000-2005)³

ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NR LEGGI	25	54	39	55	62	33

¹ Si ricorda che i dati del 2005 e del 2010 riguardano solo una parte dell'anno perché corrispondono all'inizio e alla fine della legislatura.

² Cfr i grafici n. 1 e n. 2 e le relative tabelle.

³ Si ricorda che i dati del 2000 e del 2005 riguardano solo una parte dell'anno perché corrispondono all'inizio e alla fine della legislatura.

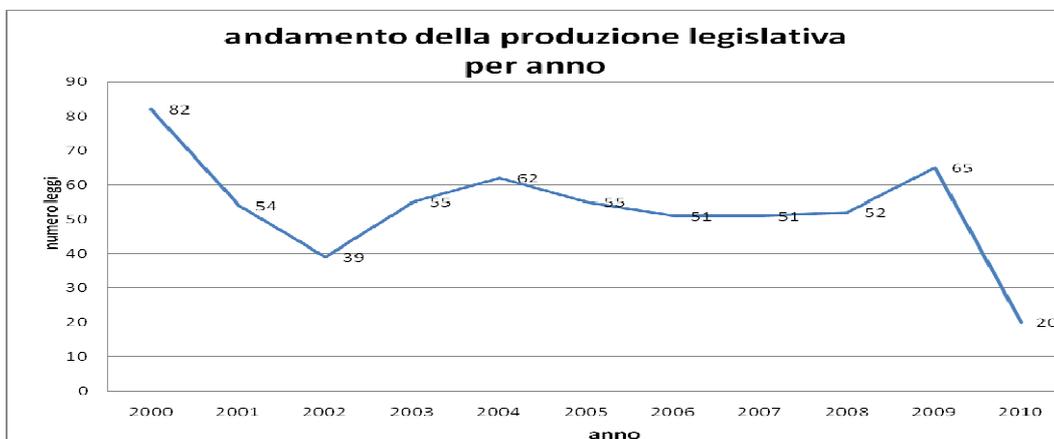
GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO DELLE LEGGI NELLA SETTIMA LEGISLATURA



TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO
Produzione legislativa per anno, nelle due ultime legislature

ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NR LEGGI	82	54	39	55	62	55	51	51	52	65	20

GRAFICO N. 3 - ANDAMENTO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO



Il grafico n. 3 mostra la sostanziale identità del fenomeno che si verifica a fine legislatura con 62 leggi nel 2004, cioè fine settima legislatura, rispetto a numeri decisamente inferiori negli anni precedenti, con quanto accaduto in questa ottava legislatura con 65 leggi nel 2009, anno speculare al 2004, rispetto agli anni centrali con un numero di leggi più basso.

TABELLA N. 4 – 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)	464
VII leg. (2000-2005)	268
VIII leg. (2005-2010)	261
TOTALE	2.885

La tabella n. 4, riassuntiva del numero di leggi assunte per legislatura, mostra, inoltre, che le due ultime legislature segnano una decisa inversione di tendenza nel numero delle leggi approvate. Dal 2000, anno segnato dalla modifica del titolo V della Costituzione, il numero delle leggi approvate per legislatura è decisamente inferiore, sfiora quasi la metà di quelle approdate alla promulgazione nella precedente legislatura, la sesta.

Tornando al campo di indagine principale di questa relazione, cioè la produzione legislativa del 2009 e del 2010, le 65 leggi del 2009 sono 45 di iniziativa della Giunta e rappresentano il 69,3 per cento del totale, mentre 19 leggi, cioè il 29,2 per cento, sono leggi promosse direttamente dai consiglieri; una ultima legge è il risultato della fusione di due proposte di legge, una di Giunta e una di Consiglio. Osservando la tabella 5 i dati del 2009 evidenziano una notevole presenza di leggi approvate su proposta dei consiglieri, ma non si può considerare una novità, dato che un risultato anche leggermente superiore, in percentuale, è già presente per il 2007. Ma la percentuale sale ancora di più considerando i dati del 2010. Le leggi approvate nei due mesi di chiusura della legislatura provengono in egual misura dalla Giunta e dai consiglieri. Considerando anche i dati della tabella 6 che riproduce la scomposizione delle leggi in base alla provenienza per la settima legislatura si nota che l'intervento normativo di provenienza consiliare, pur sempre presente, è più contenuta rispetto ai numeri dell'ottava legislatura, ed è decisamente inferiore se paragoniamo i corrispondenti spezzoni di fine legislatura, dove il Consiglio raggiunge il 21,2 per cento con 7 leggi nel 2005, mentre ottiene il 50 % nel 2010 con l'approvazione di 10 leggi di propria iniziativa.

In altra parte della relazione sarà evidenziata la natura e l'oggetto delle leggi di iniziativa consiliare.

**TABELLA N. 5 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA OTTAVA LEGISLATURA DIVISE
TRA PROPOSTE D’INIZIATIVA DI GIUNTA E PROPOSTE D’INIZIATIVA CONSILIARE**

	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
2005 (VIII) ⁵	16	72,7	6	27,3	22	100
2006	40	78,5	11	21,5	51	100
2007	36	70,6	15	29,4	51	100
2008	43	82,7	9	17,3	52	100
2009	45	69,3	19	29,2	65	98,5+1,5*
2010	10	50	10	50	20	100

* corrisponde all’unica legge frutto della fusione di una proposta di legge della Giunta e di una d’iniziativa consiliare.

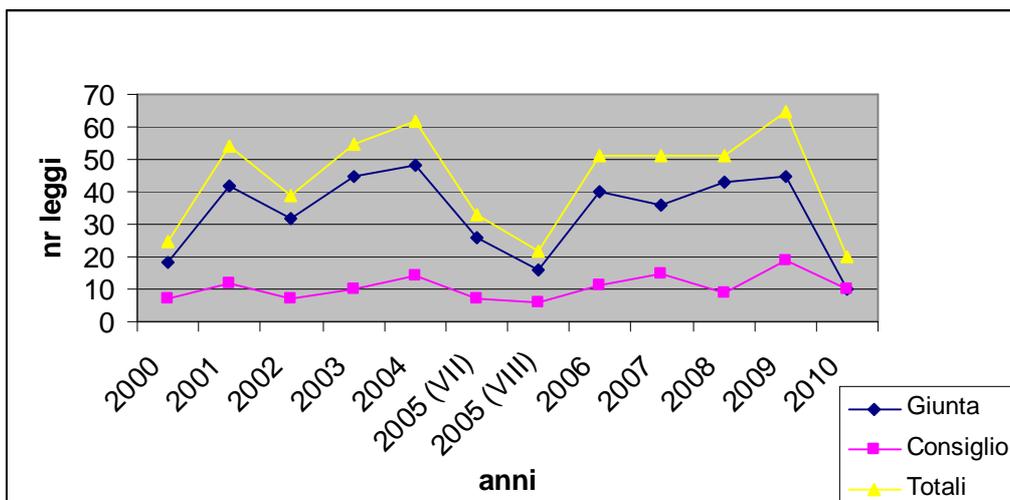
**TABELLA N. 6– PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA SETTIMA LEGISLATURA DIVISE
TRA PROPOSTE D’INIZIATIVA DI GIUNTA E PROPOSTE D’INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2000 ⁴	18	72,0	7	28,0	25	100
2001	42	77,8	12	22,2	54	100
2002	32	82,1	7	17,9	39	100
2003	45	81,8	10	18,2	55	100
2004	48	77,5	14	22,5	62	100
2005 (VII) ⁵	26	78,8	7	21,2	33	100

⁴ Per l’anno 2000 si fa riferimento all’inizio della VII legislatura, quindi sono presi in considerazione i mesi da maggio a dicembre.

⁵ I dati dell’anno 2005 sono divisi in base alla scadenza della settima e all’inizio della ottava legislatura.

GRAFICO N. 4 - PRODUZIONE LEGISLATIVA DIVISA PER ANNO E PER INIZIATIVA DELLA SETTIMA E OTTAVA LEGISLATURA



Il grafico mostra come le leggi provenienti da iniziativa consiliare hanno un andamento costante, ma con un graduale incremento nel tempo. La linea che rappresenta la Giunta varia nel tempo in maniera significativa con i picchi in aumento e in diminuzione in base alle fasi della legislatura.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Misurare la dimensione delle leggi nella loro composizione in articoli, caratteri e commi serve a considerare il formato delle leggi. Questi dati, incrociati con quelli della tabella n. 5, servono ad individuare il peso delle proposte tra i vari proponenti. L'analisi sviluppata dimostra che a fronte di un buon successo delle proposte di iniziativa dei consiglieri, essa si colloca per lo più tra le piccole e le medie dimensioni in tutti e tre i campi di indagine, con una maggiore presenza nelle dimensioni medie per quanto riguarda i caratteri rispetto alla composizione per articoli e commi. Il risultato è il medesimo sia per i dati del 2009 che per i dati del 2010, nonostante quest'ultimo sia su un campione di leggi più ridotto.

TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2009 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2009						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE*	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 5	5	11,1	10	52,7	15	23,1
da 6 a 10	12	26,7	4	21,1	16	24,7
da 11 a 15	8	17,8	2	10,5	10	15,3
da 16 a 20	6	13,3	0	0	6	9,2
Oltre 20	14	31,1	3	15,7	18	27,7
TOTALE	45	100	19	100	65	100

* nel totale è conteggiata anche la legge di iniziativa congiunta GR e CR

TABELLA N. 8 - LEGGI REGIONALI DEL 2010 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2010						
	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
ARTICOLI	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 5	4	40	7	70	11	55
da 6 a 10	1	10	2	20	3	15
da 11 a 15	0	0	1	10	1	5
da 16 a 20	2	20	0	0	2	10
Oltre 20	3	30	0	0	3	15
TOTALE	10	100	10	100	20	100

TABELLA N. 9- LEGGI REGIONALI DEL 2009 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2009						
	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE*	
COMMI	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 10	11	24,4	10	52,7	21	32,3
Da 11 a 20	7	15,6	2	10,5	9	13,8
da 21 a 30	2	4,4	3	15,7	6	9,3
da 31 a 40	5	11,1	0	0	5	7,7
Oltre 40	20	44,5	4	21,1	24	36,9
TOTALE	45	100	19	100	65	100

* nel totale è conteggiata anche la legge di iniziativa congiunta GR e CR

TABELLA N. 10- LEGGI REGIONALI DEL 2010 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2010						
	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE*	
COMMI	NR.	%	NR.	%	NR.	%
da 1 a 10	4	40	6	60	10	50
Da 11 a 20	1	10	3	30	4	20
da 21 a 30	0	0	0	0	0	0
da 31 a 40	0	0	1	10	1	5
Oltre 40	5	50	0		5	25
TOTALE	10	100	10	100	20	100

* nel totale è conteggiata anche la legge di iniziativa congiunta GR e CR

TABELLA N. 11 - LEGGI REGIONALI DEL 2009 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2009						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE*	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 5.000	2	4,4	8	42,2	10	15,3
da 5.001 a 10.000	11	24,4	6	31,6	17	26,1
da 10.001 a 15.000	7	15,6	2	10,5	9	13,8
da 15.001 a 20.000	6	13,3	0	0	6	9,2
oltre 20.000	19	42,3	3	15,7	23	35,3
TOTALE	45	100	19	100	65	100

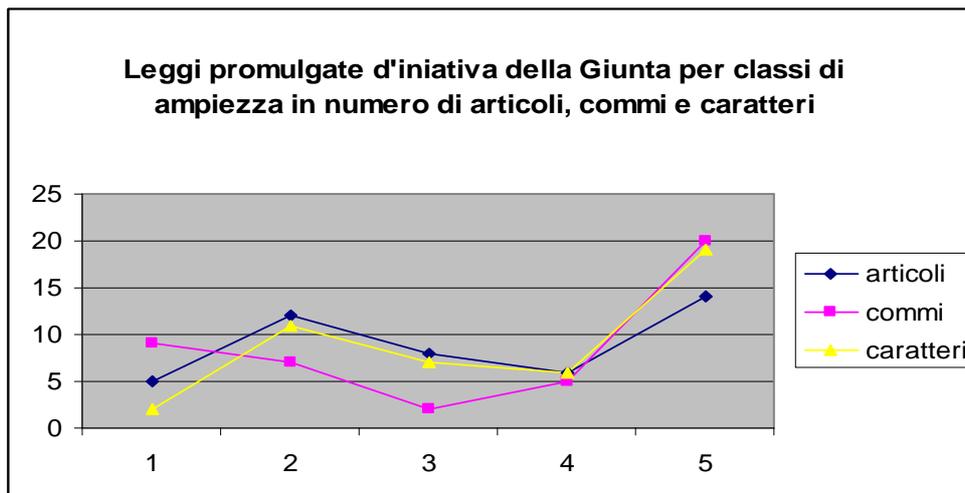
* nel totale è conteggiata anche la legge di iniziativa congiunta GR e CR

TABELLA N. 12 - LEGGI REGIONALI DEL 2010 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2010						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE*	
	NR.	%	NR.	%	NR.	%
fino a 5.000	1	10	6	60	7	35
da 5.001 a 10.000	3	30	3	30	6	30
da 10.001 a 15.000	0	0	1	10	1	5
da 15.001 a 20.000	1	10	0	0	1	5
oltre 20.000	5	50	0	0	5	25
TOTALE	10	100	10	100	20	100

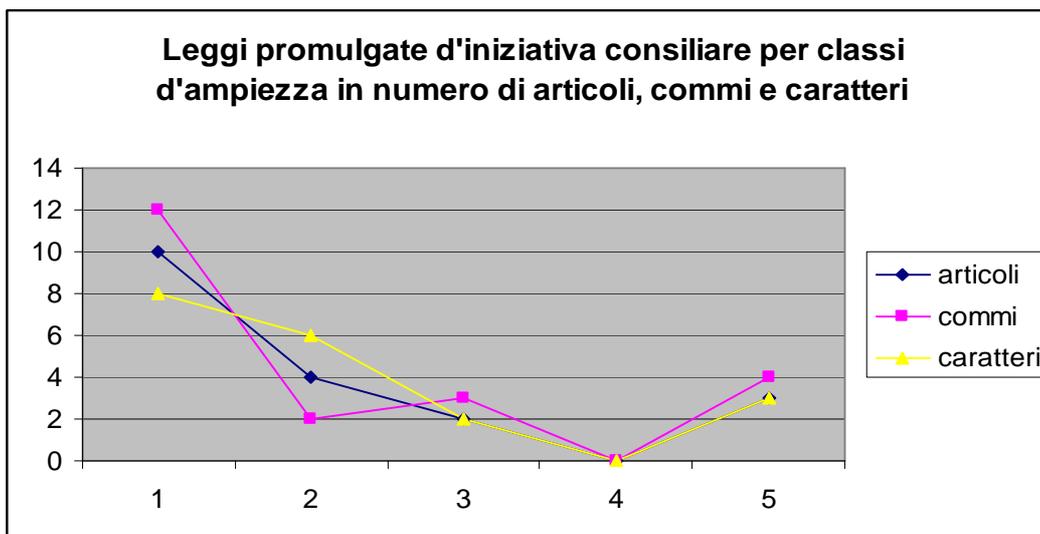
* nel totale è conteggiata anche la legge di iniziativa congiunta GR e CR

GRAFICO N. 5 – ANNO 2009



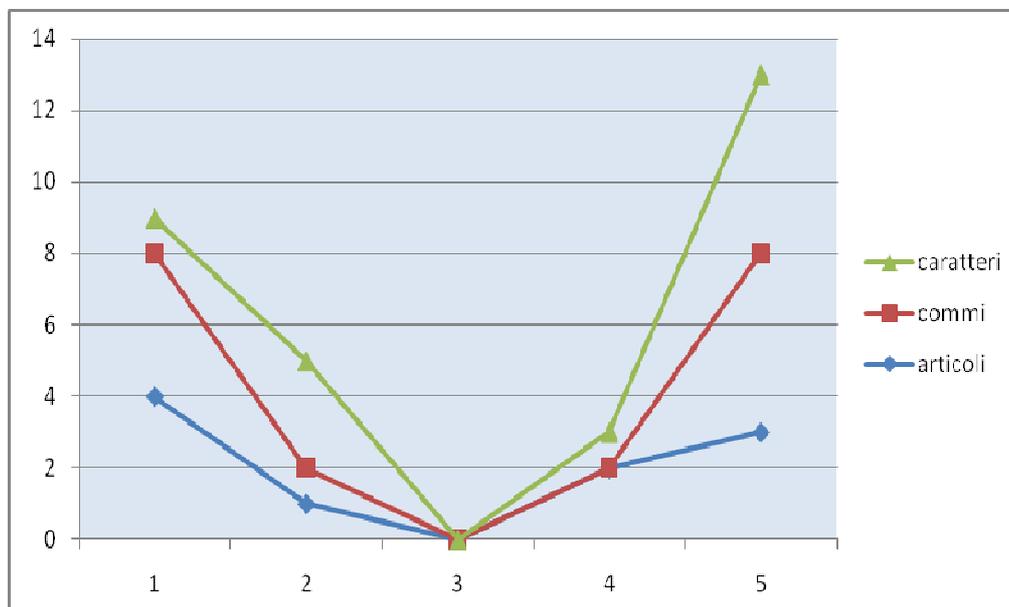
NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 7, 9, 11. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

GRAFICO N. 6 – ANNO 2009



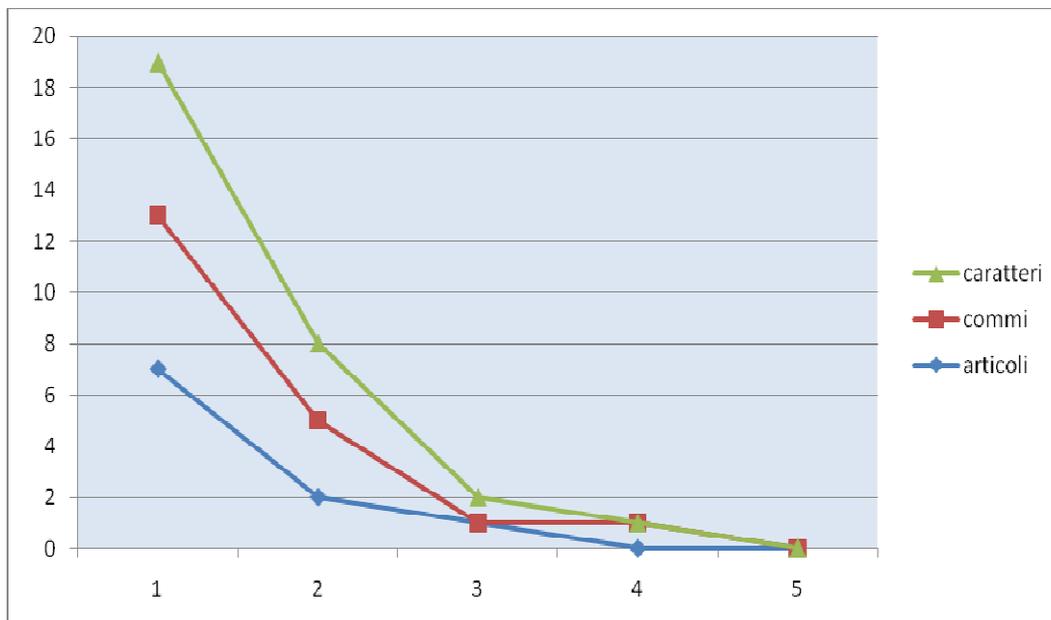
NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 7, 9, 11. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

GRAFICO N. 7 – LEGGI PROMULGATE D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA PER CLASSI D'AMPIEZZA IN NUMERO DI ARTICOLI, COMMI E CARATTERI - ANNO 2010



NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 8, 10, 12. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

GRAFICO N. 8 – LEGGI PROMULGATE D’INIZIATIVA CONSILIARE PER CLASSI D’AMPIEZZA IN NUMERO DI ARTICOLI , COMMI E CARATTERI - ANNO 2010



NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 8, 10, 12. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

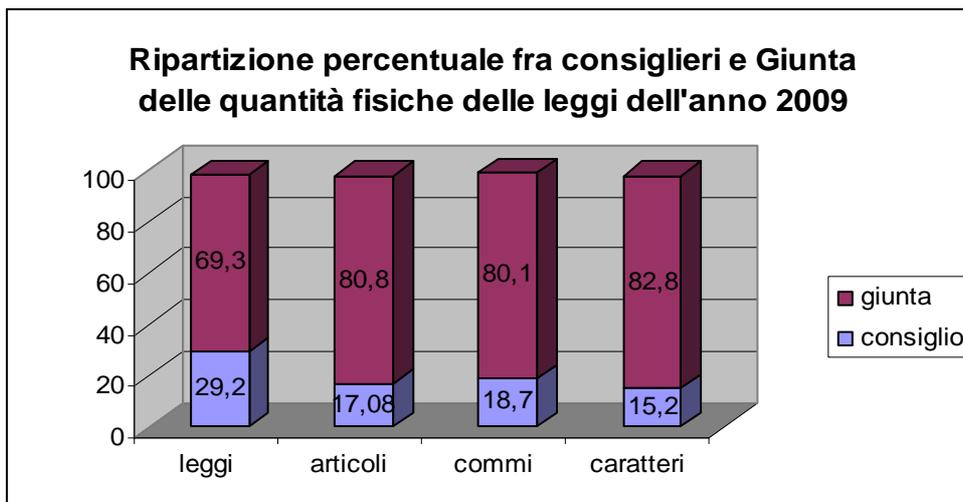
Il confronto tra i grafici rende evidente, soprattutto per il 2010, che le classi di ampiezza maggiore sono poco frequentate dalle proposte di iniziativa consiliare, nonostante in numero assoluto la ripartizione delle leggi tra i due proponenti è paritaria.

TABELLA 131 - LEGGI PUBBLICATE: INDICI DI TENDENZA CENTRALE E RAFFRONTO CON I PRECEDENTI RAPPORTI

	Leggi 2005-2006	Leggi 2007	Leggi 2008	Leggi 2009	Leggi 2010
Media articoli	8	14	14	17	14
Media commi	18	30	31	44	38
Media caratteri	6.548	12.054	12.349	19.066	19.899

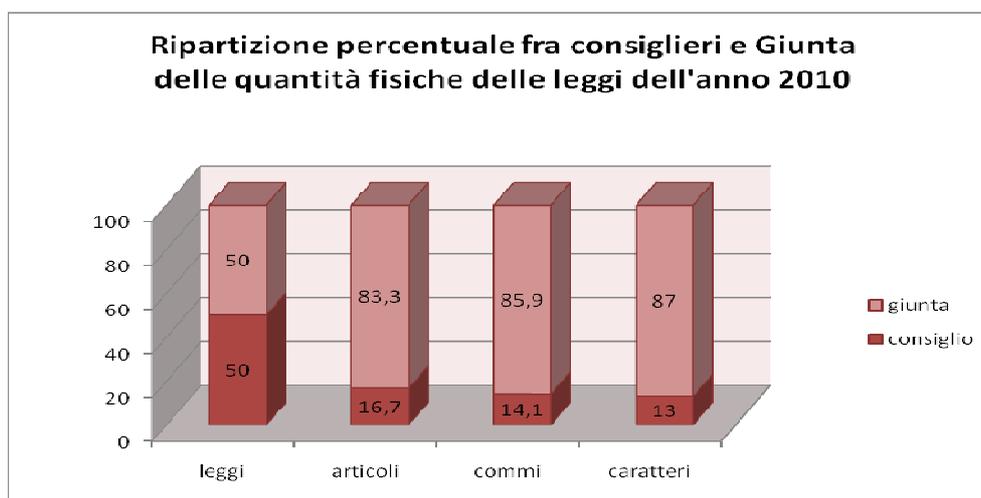
Il vistoso incremento del numero dei caratteri che si verifica tra il dato del 2008 e i dati del 2009 e 2010 è dovuto essenzialmente all’introduzione del preambolo, che è stato inserito nel conteggio, ma che invece non rileva per quanto riguarda gli articoli e i commi, poiché la composizione del preambolo è di diversa natura.

GRAFICO N. 9



* N.B. le percentuali sono state calcolate escludendo la legge regionale ad iniziativa mista Giunta-Consiglio

GRAFICO N. 10



4. MATERIE

La tabella della classificazione per materia utilizzata in questa sezione del rapporto è la stessa che si utilizza per la rilevazione dei dati trasmessi alla Camera dei deputati per la redazione del rapporto annuale sullo stato della legislazione. Quest'anno la tabella è stata aggiornata e, pur mantenendo i 5 macrosettori (ordinamento istituzionale, sviluppo economico e attività produttive, territorio ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità, finanza regionale) con un macrosettore finale denominato "multisetto", le voci interne sono passate da 43 a 48. Le 5 nuove voci consistono nell'aggiunta, per ognuno dei 5 macrosettori, di una ulteriore voce denominata "multimateria" che raccoglie le leggi composte da disposizioni che possono essere ascritte a più voci all'interno dello stesso macrosettore; voce che individua un fenomeno ulteriore rispetto a quello intercettato dal macrosettore "multisetto".

Di seguito la distribuzione per macrosettore e per materie della produzione legislativa dell'anno 2009 e dell'anno 2010.

**TABELLA N. 14 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PRESENTATORE
PER IL 2009 E IL 2010**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
Ordinamento istituzionale	1. Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i>)			6	4	6	4
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			1		1	
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	1				1	
	4. Personale e amministrazione	2	1		1	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	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	1				1	
	13. Miniere e risorse geotermiche						

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
	14. Commercio, fiere e mercati ⁶	1		1		2	
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	1				1	
	16. Agricoltura e foreste	3				3	
	17. Caccia, pesca e itticoltura	2	2	1		3	2
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1				1	
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)				1		1
	20. Multimateria						
Territorio ambiente e infrastrutture	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	1	1	1	1	2	2
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	5	4			5	4
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	1		1	1	2	1
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)						

⁶ Anche se è riportata due volte si tratta della stessa legge proveniente dall'unificazione di una proposta di legge di giunta con una proposta di legge di consiglio.

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
	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	5		2		7	
	31. Alimentazione						
	32. Servizi sociali	3		6	2	9	2
	33. Istruzione scolastica e universitaria						
	34. Formazione professionale						
	35. Lavoro	1				1	
	36. Previdenza complementare e integrativa						
	37. Beni e attività culturali	1	1			1	1
	38. Ricerca scientifica e tecnologica	1				1	
	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	2				2	
Finanza regionale	44. Bilancio	9	1			9	1
	45. Contabilità regionale						
	46. Tributi						
	47. Multimateria						

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
Multisetto ⁷	48. Multisetto	2				2	
	TOTALE	46	10	20	10	66 ⁸	20

L'esame della distribuzione per macrosettore evidenzia, per il 2009, una concentrazione della produzione normativa nei 'servizi alla persona e alla comunità' che raccoglie 21 delle 65 leggi, seguita dalla macromateria 'territorio ambiente e infrastrutture' che contiene 12 leggi, dallo 'sviluppo economico e attività produttive' con 11 leggi a parità con l' 'ordinamento istituzionale' che raccoglie anch'esso 11 leggi. Resta stabile, ancora una volta, il macrosettore della 'finanza regionale' con 9 leggi.

Le 21 leggi dei 'servizi alla persona e alla comunità' si distribuiscono, a loro volta, su 6 delle 14 voci contenute nel macrosettore, concentrandosi in prevalenza nella materia 'servizi sociali' (6 leggi, tutte d'iniziativa consiliare) e in quella della 'tutela della salute' con 5 leggi proposte dalla Giunta regionale.

Le 12 leggi del 'territorio ambiente e infrastrutture' hanno interessato 5 delle 9 voci che compongono il macrosettore, concentrandosi alla voce 'protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti', con 5 leggi, tutte di iniziativa della Giunta. Invece le 11 leggi del macrosettore 'sviluppo economico e attività produttive' occupano 6 delle 13 materie che lo compongono, con 3 leggi alla voce 'agricoltura e foreste' e 3 alla voce 'caccia, pesca e itticoltura'. Infine il macrosettore dell' 'ordinamento istituzionale' che raccoglie 11 leggi che si disseminano su 5 delle 7 voci, ma con una più forte concentrazione nella materia 'organi della Regione' con 6 leggi, tutte d'iniziativa consiliare.

La produzione normativa del 2009 occupa 27 delle 48 voci che compongono la tabella, corrispondente al 56% delle materie classificate. Un valore in percentuale più alto di quello raccolto nel 2008 quando su 43 voci erano 22 le materie occupate, equivalenti al 51% del totale delle voci. La dilatazione delle materie non ha inciso particolarmente sull'ampliamento delle voci interessate dalla produzione normativa, poiché solo in due casi, la 'multimateria' della voce servizi alla persona e alla comunità e la 'multimateria' inserita alla voce territorio ambiente e infrastrutture, le leggi del 2009 hanno interessato una nuova voce.

La produzione normativa del 2010, composta da 20 leggi si concentra in particolar modo nel macrosettore 'territorio ambiente e infrastrutture' con 7 leggi, che hanno interessato 3 delle 9 voci che compongono il macrosettore, concentrandosi, anche questa volta, alla voce 'protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti', con 4 leggi, tutte di iniziativa della Giunta.

A seguire il macrosettore 'ordinamento istituzionale' con 6 leggi, che occupano 2 delle 7 voci e si concentrano sulla materia 'organi della Regione' con 4 leggi, tutte d'iniziativa consiliare, ripetendo lo stesso fenomeno del 2009 e che, in buona sostanza,

⁷ 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.

⁸ Il totale è di una unità in più rispetto alle leggi effettive prodotte perché è stata conteggiata due volte 1 per ciascun proponente) la legge d'iniziativa congiunta GR e CR.

deriva dalla già citata attuazione statutaria, quindi dalla presenza di leggi che riguardano il funzionamento del Consiglio stesso o i nuovi istituti delle figure di garanzia.

I macrosettori 'sviluppo economico e attività produttive' e 'servizi alla persona e alla comunità' raccolgono ciascuna 3 leggi, concentrate su 2 delle 13 voci e occupano solo le voci 'agricoltura e foreste' e 'caccia, pesca e itticoltura' nel primo caso; per i 'servizi alla persona e alla comunità' le tre leggi interessano 2 voci ('servizi sociali' e 'beni e attività culturali') delle 14 materie in cui è suddiviso il macrosettore.

Le 20 leggi del 2010 occupano 10 delle 48 materie in cui i macrosettori sono suddivisi, circa il 20% del totale delle voci presenti in tabella.

GRAFICO N. 11

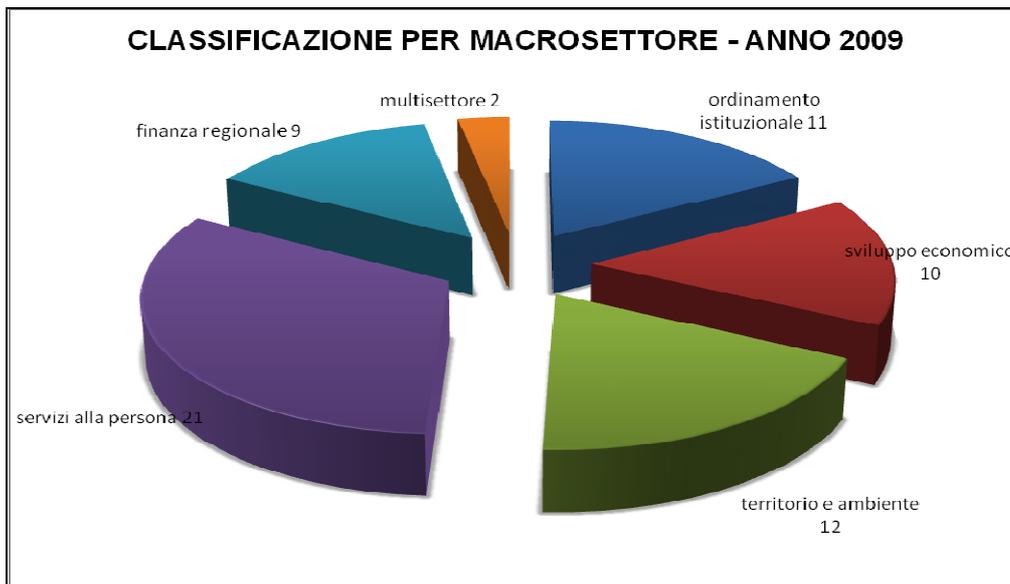
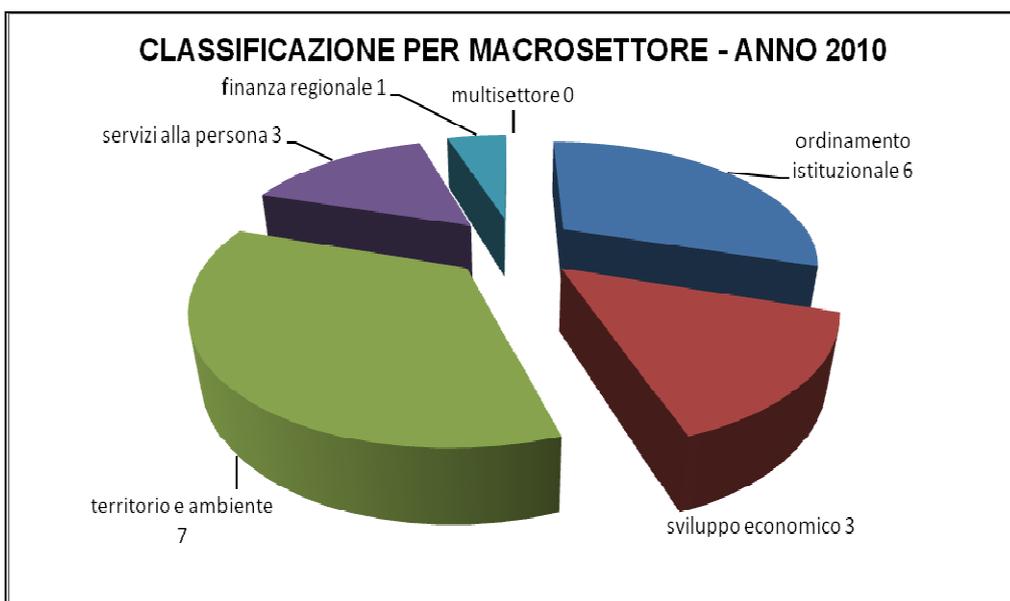


GRAFICO N. 12



La distribuzione delle leggi regionali dell'ottava legislatura (grafico n. 11) si concentra su due macrosettori: i 'servizi alla persona e alla comunità' e l' 'ordinamento istituzionale', seguiti dalle leggi inerenti la finanza regionale e lo sviluppo economico; raccoglie un numero inferiore di leggi il macrosettorre del territorio, ambiente ed infrastrutture

GRAFICO N. 13

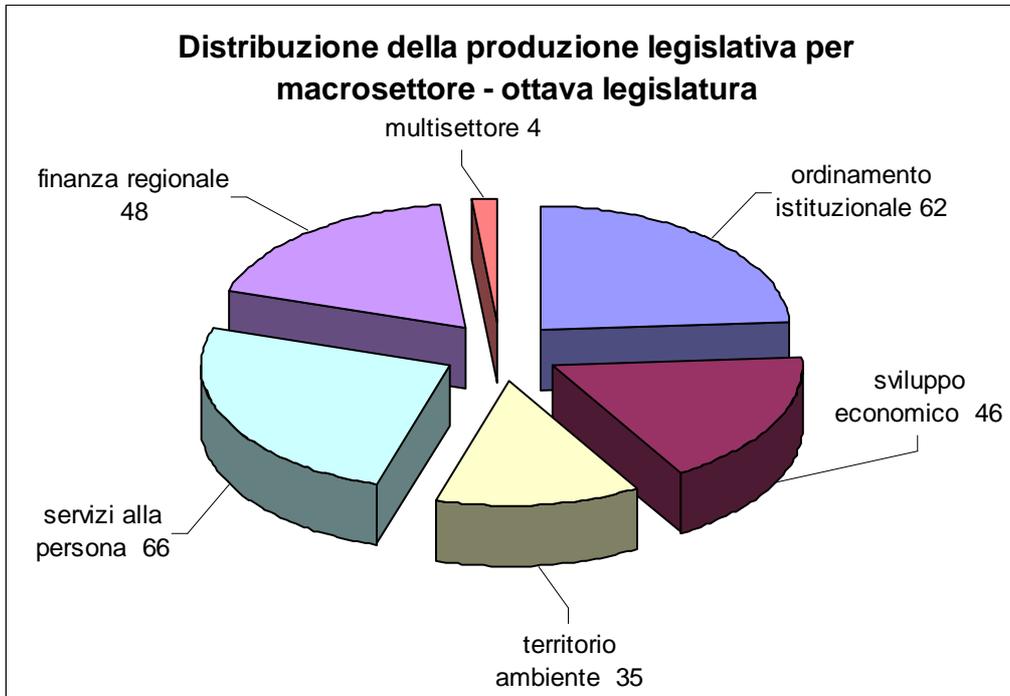
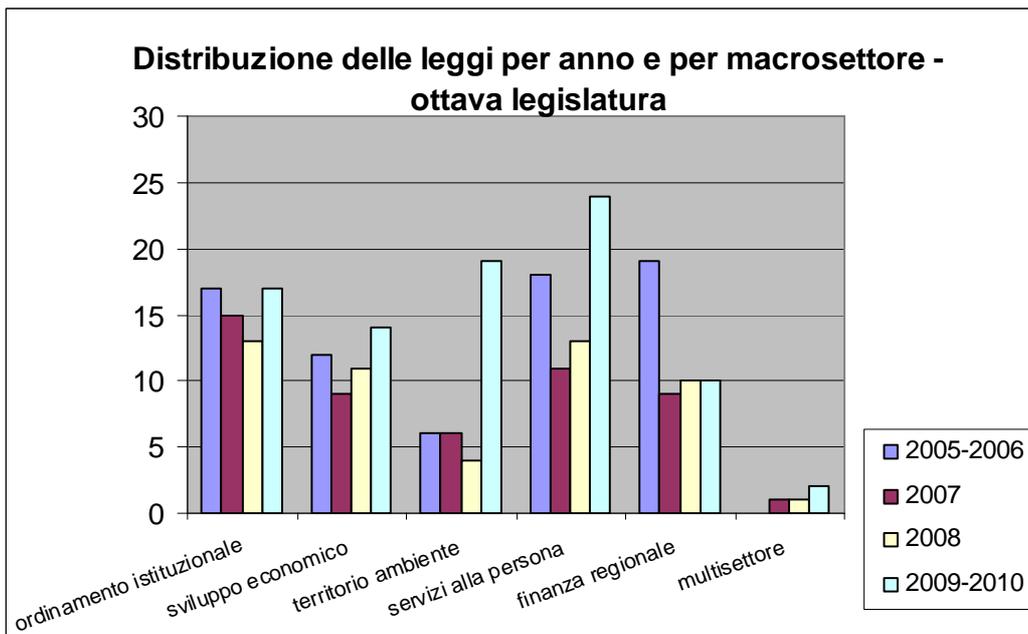


GRAFICO N. 14



5. QUALITÀ DELLA NORMAZIONE (ART. 44)

Questa seconda sezione della relazione si occupa dell'analisi qualitativa seguendo per quanto possibile le indicazioni dell'articolo 44 dello Statuto che dedica il primo comma alla tutela della certezza del diritto attraverso la qualità delle fonti normative assicurandone l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure. I successivi 4 commi si occupano dei testi unici in qualità di strumenti di semplificazione e organicità delle materie normate, testi unici che una volta approvati, anche con voto unico se testi di mero coordinamento, possono essere abrogati o modificati soltanto in maniera esplicita. L'ultimo comma prevede l'improcedibilità per quegli atti che non seguono le indicazioni stabilite a tutela della qualità. Quest'anno la relazione si occupa, come nei precedenti rapporti, di evidenziare ed esaminare attraverso alcune classificazioni, la legislazione prodotta.

5.1. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Per l'individuazione del tipo di potestà esercitata dalla Regione nella produzione legislativa del 2009 e del 2010, si farà riferimento, a partire dalla legge 4/2009, a quanto riportato nella motivazione e per la precisione nei *Visto* contenuti dal preambolo alle leggi.

Lo Statuto toscano introdotto nel 2005, all'articolo 39, recita:

1. Le fonti regionale sono le leggi e i regolamenti.
2. Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge.

La legge 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) in attuazione dello statuto, all'articolo 9, dedicato alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, individua il preambolo come contenitore della motivazione, composto dai *visto* e dai *considerato* e chiarisce che il preambolo è parte integrante del testo normativo. I *visto* devono fare "*riferimento all'articolo 117 della Costituzione e in particolare al comma che identifica la competenza esercitata, vale a dire il comma terzo per quella concorrente, il quarto per quella residuale, ed eventualmente entrambi ove la proposta riguardi materie a diversa competenza*"⁹.

I risultati della classificazione in base all'esercizio della potestà richiamata nel preambolo non mutano il rapporto tra le potestà esercitate nel 2009 e nel 2010 rispetto ai risultati delle distribuzioni effettuate negli anni precedenti. La potestà residuale raccoglie sempre più del 50 % delle leggi prodotte, nonostante un certo numero di leggi sia stato assegnato alla voce 'mista', che negli anni passati non aveva mai raccolto alcuna attribuzione.

⁹ Dalle Linee guida sulla motivazione delle leggi e dei regolamenti elaborate d'intesa fra l'Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche della Presidenza della Giunta e l'Area di coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale.

TABELLA N. 15 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER L'ANNO 2009 E 2010

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
2009	19	29,3	37	56,9	9	13,8	65	100
2010^(*)	9	45	11	55	--	--	20	100

(*) I dati del 2010 riguardano i 2 mesi di fine legislatura (gennaio e febbraio)

TABELLA N. 16 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA DALL'INIZIO DELLA OTTAVA LEGISLATURA

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE		MISTA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
2005^(*)	6	27,3	16	72,7	--	--	22	100
2006	20	39,2	31	60,8	--	--	51	100
2007	17	33,3	34	66,7	--	--	51	100
2008	21	40,5	31	59,5	--	--	52	100
2009	19	29,3	37	56,9	9	13,8	65	100
2010^(*)	9	45,0	11	55,0	--	--	20	100

(*) I dati del 2005 partono dal maggio, inizio della ottava legislatura , i dati del 2010 riguardano i 2 mesi di fine legislatura (gennaio e febbraio)

TABELLA N. 17 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA PER GLI ANNI 2004 – 2005 -2006- 2007 – 2008 – 2009 – 2010

	2004	2005^(*)	2006	2007	2008	2009	2010
POTESTÀ CONCORRENTE	39	24	20	17	21	19	9
	62,9%	43,6%	39,2%	33,3%	40,5%	29,3%	45,0 %
POTESTÀ RESIDUALE	23	31	31	34	31	37	11
	37,1%	56,4%	60,8%	66,7%	59,5%	56,9%	55,0%
MISTA	--	--	--	--	--	9	--
	--	--	--	--	--	13,8%	%
TOTALI	62	55	51	51	52	65	20

(*) il dato è riferito all'intero anno 2005

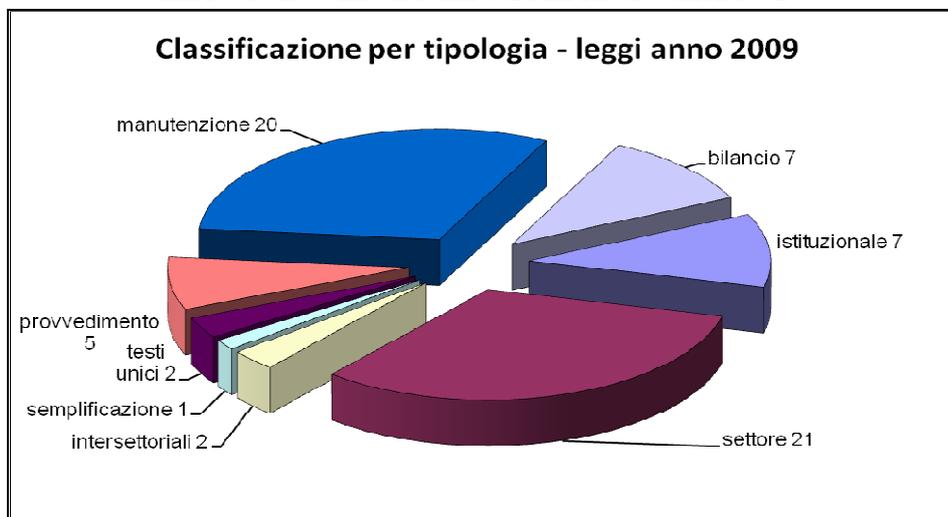
5.2. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

La classificazione delle leggi per tipologia normativa vede per il 2009 un cambiamento di tendenza nella categoria delle leggi di manutenzione che per la prima volta scende molto sotto il 50 per cento, attestandosi al 30,8. Mentre acquisisce un dato più elevato la classe delle leggi di settore con il 32,3 per cento; dato molto al di sopra delle percentuali raccolte negli anni precedenti (tab. n. 18).

**TABELLA N. 18- CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA
ANNO 2009 E ANNO 2010**

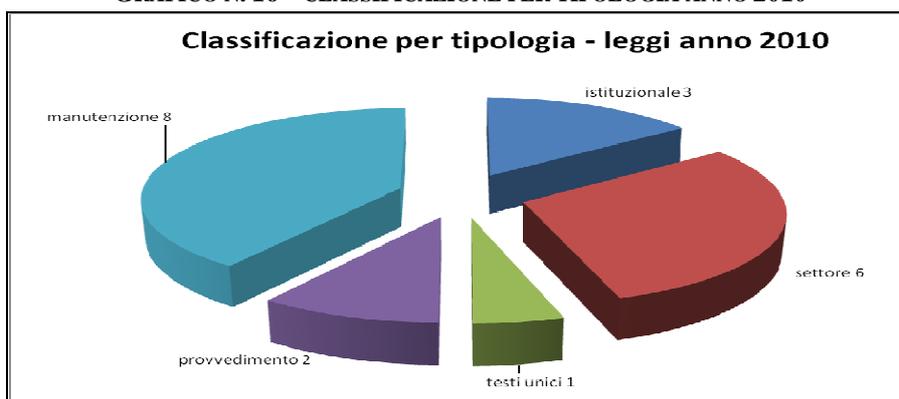
TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2009		ANNO 2010	
	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	7	10,7	3	15
SETTORE	21	32,3	6	30
INTERSETTORIALI	2	3,1	0	0
RIORDINO	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	1	1,6	0	0
TESTI UNICI	2 ¹⁰	3,1	1	5
PROVVEDIMENTO	5	7,7	2	10
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	20	30,8	8	40
BILANCIO	7	10,7	0	0
TOTALI	65	100	20	100

GRAFICO N. 15- CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA ANNO 2009



¹⁰ Entrambi i testi unici sono di natura istituzionale

GRAFICO N. 16 – CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA ANNO 2010



5.3. LE LEGGI ISTITUZIONALI DEL 2009

Per la produzione legislativa del 2009 sono 7 le leggi che si possono attribuire alla tipologia istituzionale, il 10,7 per cento del totale.

Siamo ancora nella fase di attuazione statutaria, anche per quanto riguarda l'attuazione di nuovi principi. Fanno parte di questa categoria le leggi che hanno istituito nuove figure istituzionali di tutela e garanzia dei diritti, come la legge istitutiva del garante per i detenuti (l.r.69/2009), per assicurare ai soggetti limitati nella libertà personale, il godimento dei diritti civili e sociali, la finalità rieducativa della pena ed ogni azione utile al reinserimento sociale e lavorativo. La nuova disciplina del Difensore civico (l.r. 19) e del Comitato per le pari opportunità (l.r. 76) per adeguare le disposizioni esistenti in materia alle disposizioni statutarie.

Da segnalare la legge 26/2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) che riunisce tutte le disposizioni che riguardano i rapporti della regione con l'estero, che sia l'Unione europea, gli organismi internazionali di raccordo tra le regioni, oppure stati non europei. Nel rispetto della legislazione e della politica estera statale, la legge, infatti, disciplina l'attività regionale in materia di partecipazione al processo normativo comunitario dell'Unione europea; la sottoscrizione di accordi con stati ed intese con enti territoriali interni di altri stati; l'adesione alle associazioni internazionali di regioni, la partecipazione a forme di collegamento con gli organismi internazionali, la cooperazione internazionale e le attività a favore dei toscani all'estero.

Innovativa è la l.r. 54/2009 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e di servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza) con la quale la Regione vuole favorire l'amministrazione digitalizzata e lo sviluppo dell'uso delle tecnologie informatiche applicate all'attività delle pubbliche amministrazioni per ridurre i costi di funzionamento delle stesse.

5.4. LE LEGGI ISTITUZIONALI DEL 2010

Alla tipologia istituzionale sono ascritte 3 leggi, corrispondenti al 15 per cento delle 20 leggi approvate nel 2010. Si ricorda qui la legge regionale 16/2010 (Accertamento delle cause di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della

Giunta regionale) e la legge regionale 26/2010 che istituisce la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza allo scopo di salvaguardare i diritti e gli interessi dei minori. Il garante oltre a raccogliere le segnalazioni di violazioni dei diritti dei minori, anche migranti, promuove iniziative per la prevenzione dell'abuso dei minori e diffonde la conoscenza e l'affermazione dei loro diritti, anche in collaborazione con gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le associazioni di volontariato

5.5. LE LEGGI DI SETTORE DEL 2009

Con 21 leggi (31,3%) è la tipologia più frequentata, superando per la prima volta anche la categoria delle leggi di manutenzione che negli ultimi anni è sempre stata la più 'affollata'. La normativa settoriale del 2009 ha rivisitato il ruolo di alcune delle Agenzie regionali, alla luce delle nuove disposizioni statali: l'Agenzia per la protezione ambientale toscana (ARPAT), l'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (ARSIA), l'Agenzia regionale per il recupero delle risorse (ARRR), il consorzio per il Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA).

Ha ridisciplinato numerose materie tra cui: le strutture veterinarie pubbliche e private (l.r. 7/2009), prevedendo una dichiarazione di inizio attività per la loro apertura e i requisiti minimi per l'erogazione delle attività veterinarie; la gestione ed il controllo del potenziale vitivinicolo (l.r. 9/2009), introducendo nuove modalità di gestione e conferendo alle province le funzioni amministrative; le procedure e i requisiti per l'accreditamento delle strutture sanitarie (l.r. 51/2009), con la costituzione di un nuovo sistema di verifica della qualità delle strutture accreditate e la previsione di procedure più snelle per favorire la semplificazione e la celerità nelle verifiche dei requisiti di esercizio delle aziende sanitarie pubbliche. Così come sono state rivisitate le norme in materia di tutela degli animali (l.r. 59/2009), la disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti dei bacini di accumulo (l.r. 64/2009) e le disposizioni per la valorizzazione dell'apicoltura (l.r. 21/2009).

Settori di nuovo intervento sono stati, invece, la ricerca scientifica e l'innovazione con la legge regionale 20/2009 che ha istituito la rete regionale della ricerca per rafforzare l'integrazione della ricerca pubblica e privata e la diffusione dei risultati della ricerca; la legge di sostegno alle adozioni internazionali (l.r.70/2009), la materia dei soggiorni educativi (l.r. 84/2009), il sistema di accreditamento delle strutture del sistema sociale integrato (l.r. 82/2009).

5.5. LE LEGGI DI SETTORE DEL 2010

Nel 2010 sono 6 le leggi di settore e rappresentano il 30% del totale. La regione è intervenuta in materia di tutela della qualità dell'aria ambiente (l.r. 9), con una nuova normativa in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza (l.r. 10). Ha istituito la giornata per un equo sviluppo globale (l.r. 6) ed ha approvato misure a sostegno dell'agricoltura sociale (l.r. 24).

5.6. LE LEGGI INTERSETTORIALI DEL 2009

Le due leggi attribuite a questa categoria per il 2009 rappresentano il 3,2% del totale. Sono interventi che esplicano i loro effetti in vari campi. La legge 16/2009 sulla

cittadinanza di genere vuole realizzare un sistema di azioni volte a facilitare la realizzazione della parità di genere nei settori dell'istruzione, delle politiche economiche, della sanità e della comunicazione, agendo in primo luogo sui propri atti di programmazione. La legge 29/2009 in materia d'immigrazione ha lo scopo di favorire il processo di integrazione dei cittadini stranieri, promuove lo sviluppo di politiche territoriali nell'ambito dell'istruzione, della sanità, del lavoro, dell'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali. La legge è stata sottoposta ad un acceso dibattito ed è stata oggetto di ostruzionismo da parte dell'opposizione per superare il quale la maggioranza ha presentato ed approvato un maxi emendamento che ha fatto sì che l'articolo 6 sia composto da ben 78 commi. Nei confronti della legge regionale il governo ha presentato ricorso alla Corte costituzionale (ricorso del 6 agosto 2009, n. 52)

5.7. I TESTI UNICI DEL 2009 E DEL 2010

La politica regionale di riordino e semplificazione della normativa data da molti anni e nel 2009 e 2010 prosegue l'opera di snellimento delle disposizioni di settore, contestualmente all'unificazione degli strumenti di programmazione. Il testo unico è uno degli strumenti che la Regione ha individuato per la realizzazione di questi scopi. L'articolo 44 dello statuto non solo individua il testo unico come strumento per raggiungere la semplificazione e l'organicità delle materie normate, ma prevede che possa essere modificato o abrogato solo in maniera esplicita. Tra il 2009 e il 2010 sono stati approvati 3 testi unici: il testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale (l.r. 1/2009) che raccoglie tutte le disposizioni legislative sul personale della Giunta regionale e sulle strutture speciali di supporto agli organi politici; il testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale (l.r. 3/2009) che raccoglie le disposizioni sul trattamento dei consiglieri e degli assessori; il testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (l.r. 21/2010) che riunisce la normativa in materia di musei, biblioteche, attività teatrale e cinematografica, musica e danza, oltre alle disposizioni per la promozione della cultura contemporanea.

Nessuno dei testi unici approvati è di mero coordinamento, quasi sempre le operazioni di accorpamento e di riordino danno luogo a parziali innovazioni, ad operazioni di semplificazione ed aggiornamento della normativa di settore. Ne è prova anche il fatto che sebbene lo statuto preveda per i testi unici (o parti di essi) di mero coordinamento una procedura di voto abbreviata questa non è mai stata adoperata.

5.8. LE LEGGI PROVVEDIMENTO DEL 2009 E DEL 2010

Le 5 leggi del 2009 che rientrano in questa categoria rappresentano il 7,7% del totale e comprendono le leggi di solidarietà alle popolazioni colpite dal terremoto (l.r. 25/2009) ed ai cittadini di Viareggio vittime dell'incidente ferroviario (l.r. 43/2009). Fa parte di questa categoria, come per gli anni precedenti, la legge in materia di caccia (l.r. 53/2009), nei cui confronti il governo ha proposto ricorso alla Corte costituzionale (n. 102/2009) e la legge che sospende le procedure elettorali di alcuni consorzi di bonifica. Legge peraltro riproposta nel 2010 insieme alla legge che destina fondi a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati.

Le 2 leggi del 2010 corrispondono al 10% delle 20 leggi promulgate nei primi due mesi dell'anno.

5.9. LE LEGGI DI MANUTENZIONE DEL 2009

Le 20 leggi di manutenzione del 2009 incidono per il 30,8 per cento sul totale delle disposizioni approvate nell'anno. Si tratta del dato più basso della legislatura, anche se va sottolineato che molte modifiche sono state raccolte dalla legge di manutenzione ordinaria e all'interno della legge di semplificazione.

Per dimensioni fisiche le leggi di manutenzione sono per la maggior parte di piccola e media grandezza: in riferimento al numero di articoli, la metà delle leggi classificate arriva al massimo a 10 articoli, altre 8 leggi sono composte al massimo di 30 articoli. Lo stesso avviene in relazione alla composizione in commi, in questo caso 9 leggi sono composte da un massimo di 10 commi ed altre 7 arrivano al massimo a 30 commi (tabelle 17 e 18). Tra le piccole e medie dimensioni si ritrovano le modifiche al codice del commercio (l.r. 38/2008) con interventi in materia di carburanti; le variazioni alla disciplina che regola il servizio sanitario regionale (l.r. 65/2009), con l'introduzione, tra gli altri interventi, del fascicolo elettronico, attivato solo con il consenso dell'interessato.

Anche le leggi regionali 71/2009 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia"), che introduce l'attestato di certificazione energetica per gli edifici, e 80/2009 (Modifiche alla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana"), che semplifica la normativa del settore, rientrano nella fascia delle medie dimensioni.

All'interno della fascia di dimensioni maggiori, con un numero di articoli superiore a 30 articoli si trova la legge regionale 56 (Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2005, n. 66 "Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura"). L'intervento di manutenzione è stato dettato dalla scelta dell'esecutivo di ricomprendere anche le azioni decise a sostegno della pesca e dell'acquacoltura all'interno dello stesso strumento di programmazione, cioè il piano agricolo regionale (PAR), come già fatto per il settore agricolo e dello sviluppo rurale.

Solo la legge di manutenzione annuale (l.r. 75/2009) supera i 60 articoli, per la precisione consta di 105 articoli e modifica 39 leggi suddivise in sei macrosettori: istituzionale, sviluppo economico, diritto alla salute e politiche della solidarietà, politiche territoriali e ambientali, organizzazione e sistema informativo, bilancio e finanza. Si tratta della legge di manutenzione ordinaria annuale e, insieme alla legge di semplificazione, comincia ad assumere le caratteristiche proprie di una legge ricorrente di pulizia dell'ordinamento. Anche le criticità segnalate nel rapporto precedente, cioè i 'tentativi' di inserire all'interno della legge anche interventi che non sono di piccola manutenzione, cioè correzione di errori materiali, di imprecisioni o di correzioni di rinvii, grazie anche al lavoro degli uffici legislativi, sono stati limitati. Difatti in presenza di norme che prevedevano interventi più corposi ed incisivi si è provveduto al loro stralcio e alla trasformazione di dette norme in proposte di legge autonome assegnate alle commissioni competenti per materia.

TABELLE N. 19 E 20 – DIMENSIONE DELLE LEGGI DI MANUTENZIONE PER ARTICOLI E COMMI

Dimensione delle leggi di manutenzione 2009	
Nr. articoli	Nr. leggi
da 1 a 10	10
da 11 a 30	8
da 31 a 60	1
da 60 a 200	1
totale	20

Dimensione delle leggi di manutenzione 2009	
Nr . commi	Nr leggi
da 1 a 10	9
da 11 a 30	7
da 31 a 60	3
Da 61 a 200	1
totale	20

Per tre delle 20 leggi di modifica il governo ha presentato ricorso alla Corte costituzionale per illegittimità, si tratta della legge regionale 66/2009 in materia di porti di interesse regionale, di navigazione interna e in materia di controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale (ricorso n 4). Il secondo ricorso governativo si riferisce alla legge n. 63/2009 che apporta modifiche al testo unico in materia di educazione, istruzione ed orientamento, formazione professionale e lavoro (ricorso n. 5). L'ultimo ricorso riguarda la legge regionale 71/2009 in materia di energia.

Per ultimo ricordiamo la legge di semplificazione (l.r. 40/2009) che ha introdotto una consistente riduzione degli adempimenti amministrativi e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi attraverso l'uso della tecnologia informatica. La legge ha due allegati che contengono l'elenco delle leggi e dei regolamenti abrogati per proseguire quell'operazione di ripulitura e riordino della legislazione regionale toscana. Con gli allegati vengono abrogate 202 leggi e 22 regolamenti, ma molte delle leggi esplicitamente abrogate erano da tempo non operanti e ai fini del nostro rapporto per la verifica delle leggi vigenti non erano più conteggiate.

5.10. LE LEGGI DI MANUTENZIONE DEL 2010

Nel 2010 la percentuale delle leggi di manutenzione si attesta sul 40% con 8 leggi sul totale di 20. Si tratta di due leggi, la 2 e la 3, in materia faunistico-venatoria , di cui la n. 2 con 46 articoli di modifica.

Altri interventi di minore entità riguardano le nomine, l'edilizia popolare, la valutazione ambientale strategica, il testo unico sul personale.

Nella manutenzione è stata inserita anche la modifica statutaria poiché formalmente è legge di modifica, ma soprattutto perché numericamente segue la normale sequenza usata per le leggi ordinarie.

TABELLE N. 21 E 22 – DIMENSIONE DELLE LEGGI DI MANUTENZIONE PER ARTICOLI E COMMI

Dimensione delle leggi di manutenzione 2010	
Nr. articoli	Nr. leggi
da 1 a 10	7
da 11 a 30	0
da 31 a 60	1
da 60 a 200	0
totale	8

Dimensione delle leggi di manutenzione 2010	
Nr commi	Nr leggi
da 1 a 10	7
da 11 a 30	0
da 31 a 60	0
da 61 a 200	1
totale	8

5.11. LE LEGGI DI BILANCIO DEL 2009 E DEL 2010

Le leggi di bilancio del 2009 restano nella media e la tipologia sostanzialmente rimane stabile con 7 leggi, il 10,7 per cento. Anche la legge finanziaria rimane contenuta anche se ha raggiunto i 23 articoli e 45 commi, rispetto agli 11 articoli e ai 24 commi dell'anno precedente.

TABELLA N. 23 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELL'OTTAVA LEGISLATURA

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2005(*)		ANNO 2006		ANNO 2007		ANNO 2008		ANNO 2009		ANNO 2010	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	2	9,1	10	19,7	5	9,9	6	11,5	7	10,7	3	15
SETTORE	4	18,1	9	17,7	8	15,6	10	19,2	21	32,3	6	30
INTERSETTORIALI	0	0	0	0	0	0	2	3,9	2	3,1	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	2	3,9	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,6	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3,1	1	5
PROVVEDIMENTO	2	9,1	2	5,9	4	7,8	3	5,8	5	7,7	2	10
INTERPRETAZIONE	0	0	3	3,9	0	0	1	1,9	0	0	0	0
MANUTENZIONE	9	40,9	19	37,2	26	51,0	21	40,4	20	30,8	8	40
BILANCIO	5	22,8	8	15,7	8	15,7	7	13,4	7	10,7	0	0
TOTALI	22	100	51	100	51	100	52	100	65	100	20	100

(*) I dati del 2005 partono dall'inizio della ottava legislatura – maggio 2005.

GRAFICO N 17 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELL'OTTAVA LEGISLATURA

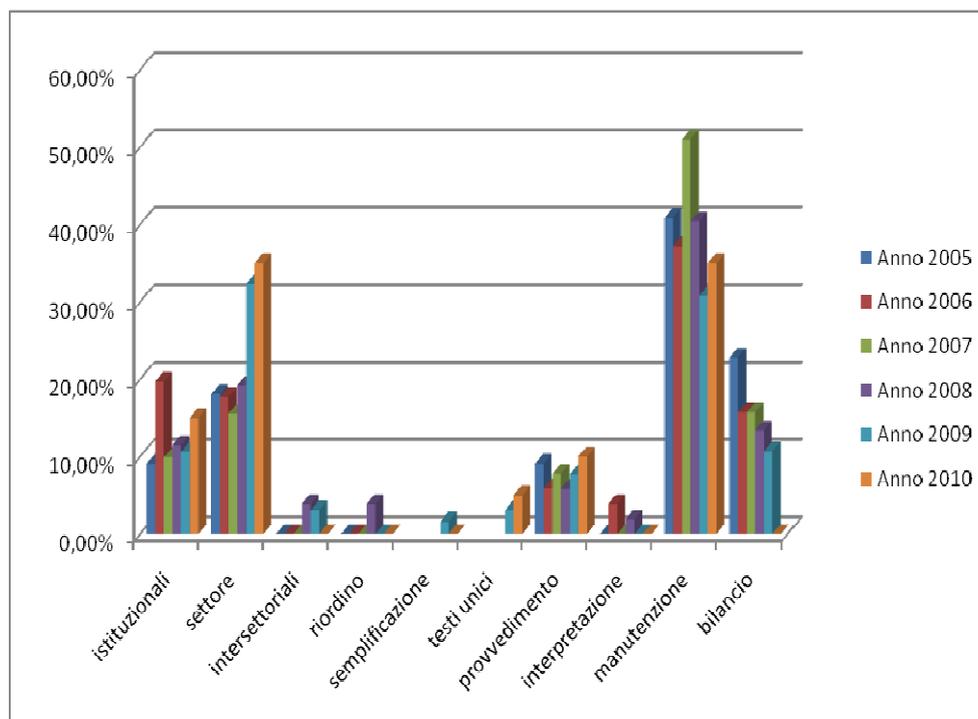


TABELLA N. 24 – CONFRONTO DELLE TIPOLOGIE NORMATIVE DELLE LEGGI APPROVATE NELLA SETTIMA E OTTAVA LEGISLATURA IN VALORI ASSOLUTI

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2000-2001	ANNO 2002	ANNO 2003	ANNO 2004-2005	ANNO 2005-2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010
	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
ISTITUZIONALI	6	3	8	13	12	5	6	7	3
SETTORE	10	7	12	21	13	8	10	21	6
INTERSETTORIALI	0	1	0	1	0	0	2	2	0
RIORDINO	6	0	0	7	0	0	2	0	0
DELEGIFICAZIONE	1	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	1	0	0	0	0	0	1	0
TESTI UNICI	0	1	0	1	0	0	0	2	1
PROVVEDIMENTO	3	2	2	2	4	4	3	5	2
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	3	0	1	0	0
MANUTENZIONE	33	19	28	40	28	26	21	20	8
BILANCIO	21	5	5	10	13	8	7	7	0
TOTALI	80	39	55	95	73	51	52	65	20

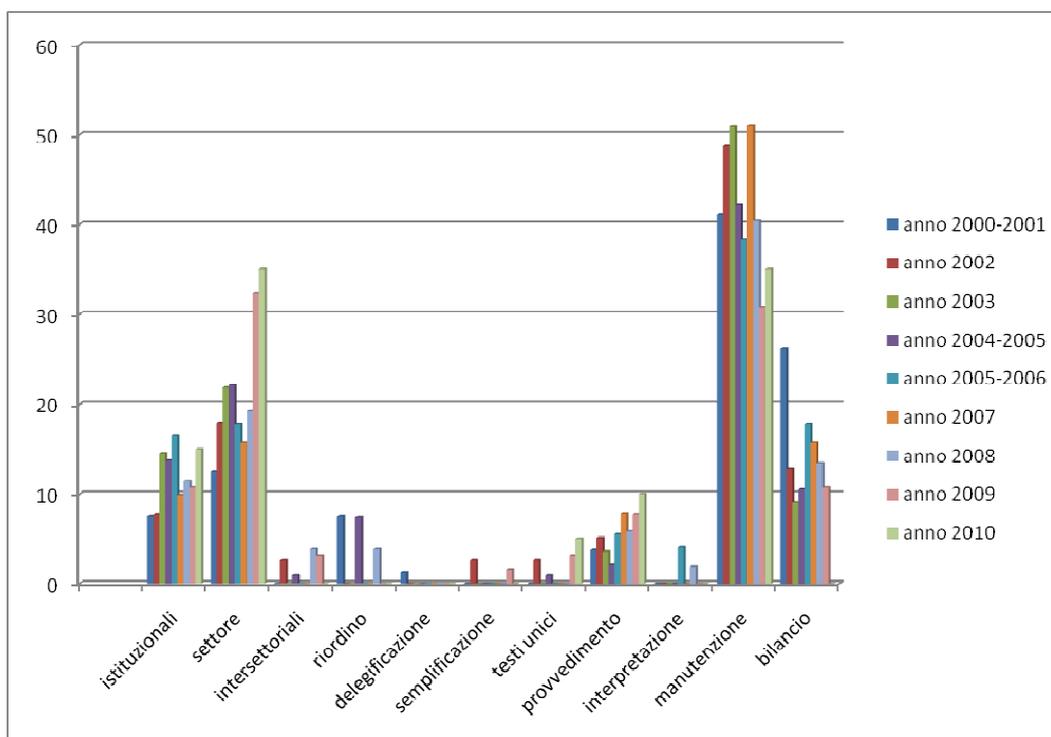
(**)I dati del 2000 e del 2005 partono dall'inizio della settima legislatura (maggio 2000) e dall'inizio della ottava legislatura (maggio 2005). I dati del 2004-2005 sono di fine settima legislatura, i dati 2009- 2010 sono di fine ottava legislatura.

TABELLA N. 25 – CONFRONTO DELLE TIPOLOGIE NORMATIVE DELLE LEGGI APPROVATE NELLA SETTIMA E OTTAVA LEGISLATURA IN PERCENTUALE

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2000-2001	ANNO 2002	ANNO 2003	ANNO 2004-2005	ANNO 2005-2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ISTITUZIONALI	7,5	7,7	14,54	13,7	16,5	9,9	11,5	10,7	15
SETTORE	12,5	17,9	21,82	22,1	17,8	15,7	19,2	32,3	35
INTERSETTORIALI	0	2,6	0	1,0	0	0	3,9	3,1	0
RIORDINO	7,5	0	0	7,4	0	0	3,9	0	0
DELEGIFICAZIONE	1,3	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	2,6	0	0	0	0	0	1,6	0
TESTI UNICI	0	2,6	0	1,0	0	0	0	3,1	5
PROVVEDIMENTO	3,8	5,1	03,63	2,1	5,5	7,8	5,8	7,7	10
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	4,1	0	1,9	0	0
MANUTENZIONE	41,2	48,7	50,92	42,2	38,3	51,0	40,4	30,8	35
BILANCIO	26,2	12,8	9,09	10,5	17,8	15,7	13,4	10,7	0
TOTALI	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(**)I dati del 2000 e del 2005 partono dall'inizio della settima legislatura (maggio 2000) e dall'inizio della ottava legislatura (maggio 2005). I dati del 2004-2005 sono di fine settima legislatura, i dati 2009- 2010 sono di fine ottava legislatura.

GRAFICO N. 18 - CONFRONTO DELLE TIPOLOGIE NORMATIVE DELLE LEGGI APPROVATE NELLA SETTIMA E OTTAVA LEGISLATURA



5. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Come evidenziato nelle tabelle 21 e 22 sia per il 2009 che per il 2010 il numero delle leggi classificate come testo nuovo sono in misura maggiore delle leggi di novellazione. Pochi i testi misti, 4 per il 2009 e soltanto 1 per il 2010, mentre sono 3 complessivamente i testi unici approvati tra il 2009 e il 2010.

TABELLA N. 26 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	2009
Testo nuovo	38
Novella	21
Tecnica mista	4
Testo unico	2
Totale	65

GRAFICO N. 19 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

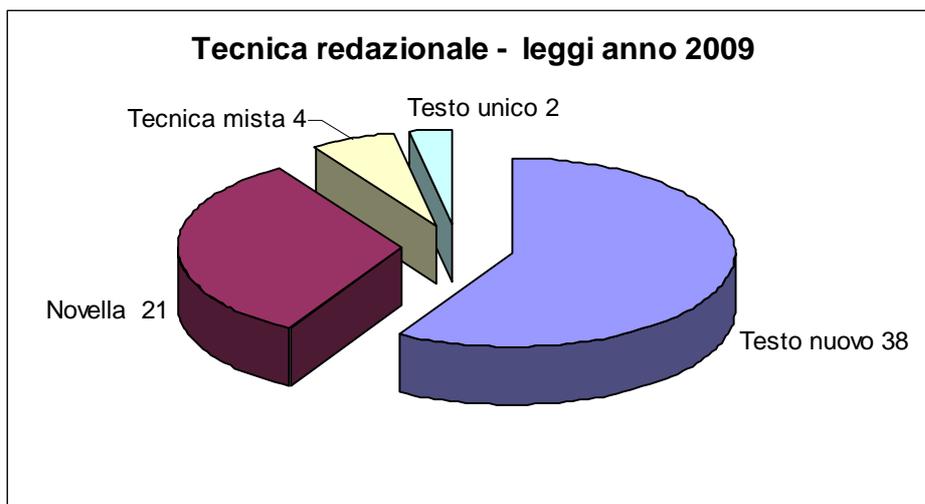
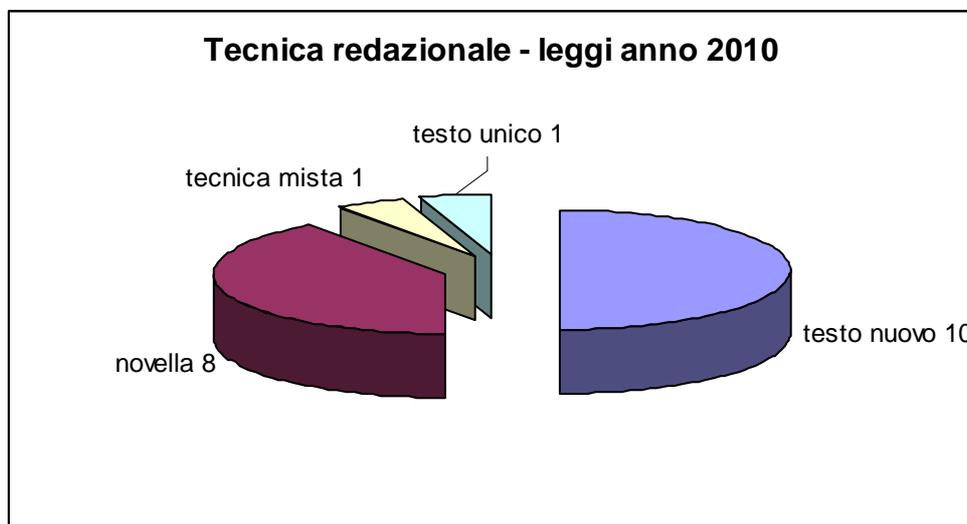


TABELLA N. 27 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	2010
Testo nuovo	38
Novella	21
Tecnica mista	4
Testo unico	2
Totale	65

GRAFICO N. 20 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE



6. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2009 sono state nel numero di 19 con una percentuale del 29,2 per cento, risalendo di ben 11,9 punti sui dati ottenuti nel 2008. Un risultato quasi pari a quello ottenuto nel 2007. Ancora più alta è la percentuale

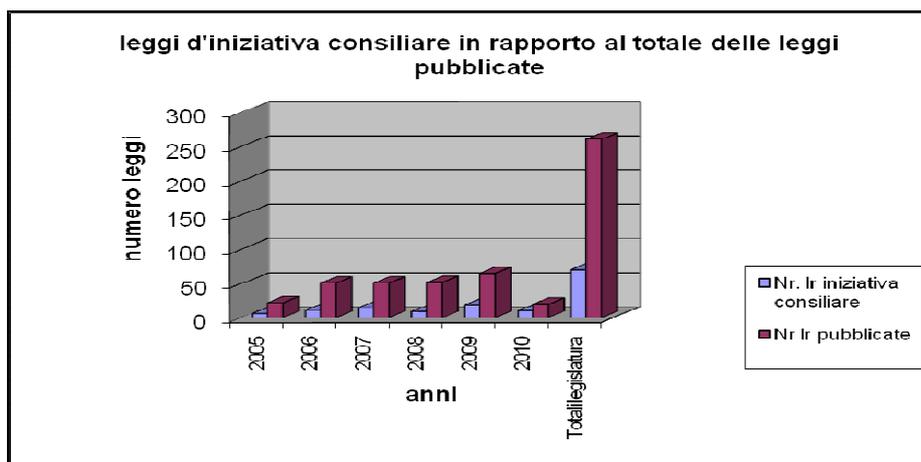
del 2010, poiché con 10 leggi sul totale di 20 leggi approvate nei due mesi di fine legislatura raggiunge il 50 per cento. Delle 19 leggi di provenienza consiliare 4 sono state predisposte dall'Ufficio di presidenza del Consiglio e quindi alla loro preparazione hanno contribuito sia la maggioranza che la minoranza. Si tratta delle due leggi di sostegno all'Abruzzo e ai cittadini di Viareggio colpiti da tragici eventi (l.r. 25/2009 e 43/2009), del testo unico in materia di trattamento economico dei consiglieri e della Giunta regionale (l.r. 3/2009) e della legge regionale che disciplina le spese di rappresentanza del Consiglio regionale (l.r. 4/2009).

Delle 10 leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2010, tre sono ascrivibili all'iniziativa dell'Ufficio di presidenza: la legge regionale 16 in materia di accertamento delle cause di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale; la legge regionale 15, contenente norme sulle sponsorizzazioni e sul marchio del Consiglio regionale; infine la legge 14 che dispone interventi a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati. Le altre leggi di iniziativa consiliare spaziano su più settori.

TABELLA N. 28 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL CORSO DELL'OTTAVA LEGISLATURA (PERIODO MAGGIO 2005- FEBBRAIO 2010) ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI PUBBLICATE

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	Nr LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2005 ¹¹	6	22	27,3%
2006	11	51	21,5%
2007	15	51	29,4%
2008	9	52	17,3%
2009	19	65	29,2%
2010 ¹²	10	20	50,0%
Totali legislatura	70	261	26,8%

GRAFICO N. 21 - LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL CORSO DELL'OTTAVA LEGISLATURA ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI PUBBLICATE



Confrontando i dati dell'ottava legislatura con quelli rilevati nella settima rileviamo che l'incidenza delle leggi d'iniziativa consiliare nella ottava legislatura è più

¹¹ Per l'anno 2005 il periodo considerato parte da maggio.

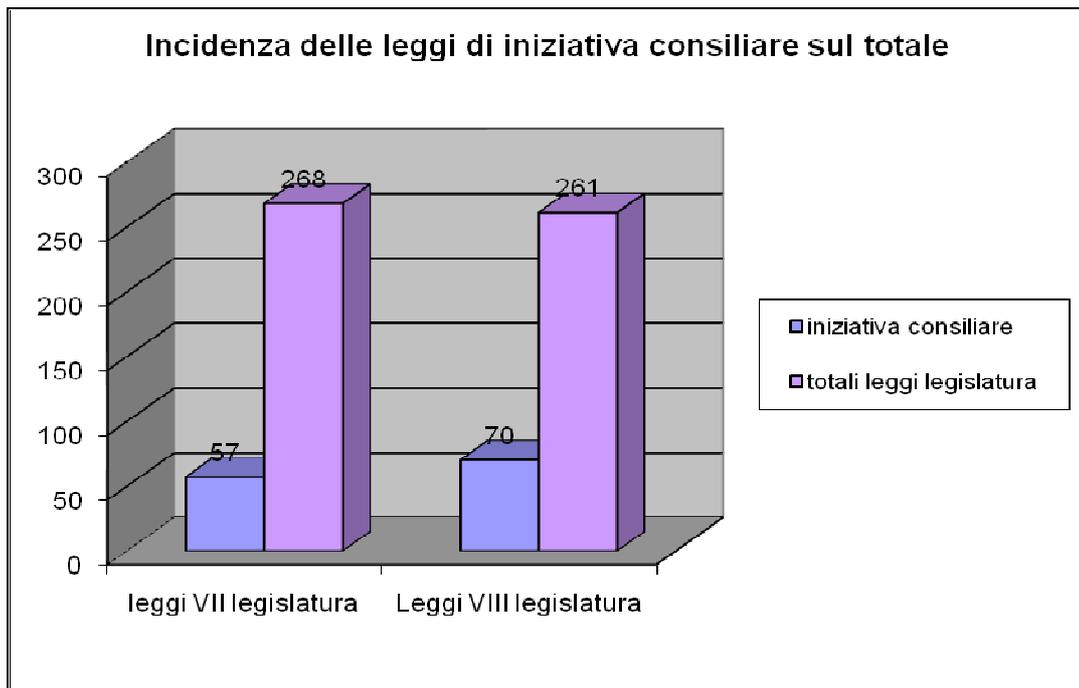
¹² Per l'anno 2010 il periodo considerato è gennaio e febbraio.

consistente sia in valori assoluti, con 70 leggi rispetto a 57 della settima legislatura, sia in percentuale con il 26,8% nella ottava legislatura e il 21,2% nella settima.

DATI SETTIMA LEGISLATURA
TABELLA N. 29 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL CORSO DELLA SETTIMA LEGISLATURA ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI PUBBLICATE

ANNO ¹³	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR PUBBLICATE	PERCENTUALI
2000 ¹⁴	7	25	28,0%
2001	12	54	22,2%
2002	7	39	17,9%
2003	10	55	18,2%
2004	14	62	22,5%
2005	7	33	21,2%
Totali legislatura	57	268	21,2%

GRAFICO N. 22 - LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL CORSO DELLA SETTIMA ED OTTAVA LEGISLATURA ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI PUBBLICATE



7.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELL'INIZIATIVA CONSILIARE

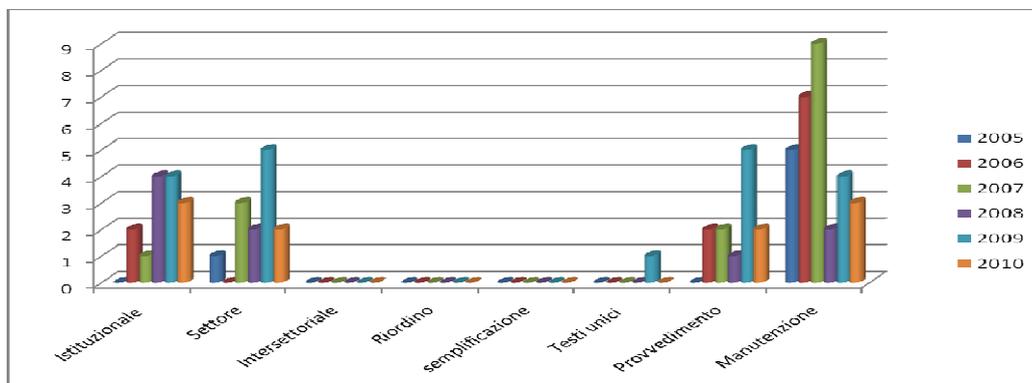
¹³ Per gli anni 2000 e 2005 si fa riferimento all'inizio e alla fine della VII legislatura, quindi sono presi in considerazione i mesi da maggio a dicembre per il 2000 e da gennaio a marzo per il 2005.

La produzione delle leggi d’iniziativa consiliare, analizzata sotto il profilo della tipologia normativa, dimostra che resta stabile la classe delle leggi istituzionali con 4 prodotti nel 2009 e 3 nel 2010, grazie anche alle leggi di attuazione dello Statuto, tra queste le leggi di rivisitazione delle norme sul difensore civico (l.r. 19/2009) e le leggi di istituzione delle nuove figure del Garante per i detenuti (l.r. 69/2009) e del Garante per i diritti di minori (l.r. 26/2010), la legge che adegua la disciplina della Commissione pari opportunità alle previsioni dello Statuto del 2005 (l.r. 76/2009). Da sottolineare l’aumento delle leggi di settore, che di solito sono di più difficile intervento per i consiglieri perché ciò presuppone delle conoscenze che più facilmente possiede la Giunta; tra queste si segnala la legge in materia di tutela degli animali (l.r. 59/2009) e le disposizioni in materia di soggiorni didattico educativi (l.r. 84/2009). Aumentano le leggi provvedimento nel 2009, mentre restano in linea con gli anni precedenti nel 2010. I consiglieri si occupano anche di proporre leggi di manutenzione soprattutto nella tipologia delle leggi istituzionali con la proposta di modifica della legge elettorale (l.r. 50/2009), la modifica alla legge sul Collegio di garanzia (l.r. 61/2009) e la legge di modifica delle disposizioni in materia di nomine (l.r. 22/2010).

TABELLA N. 30 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA OTTAVA LEGISLATURA

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totali legislatura
TIPOLOGIA							
ISTITUZIONALE	0	2	1	4	4	3	14
SETTORE	1	0	3	2	5	2	13
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	1	0	1
PROVVEDIMENTO	0	2	2	1	5	2	12
MANUTENZIONE	5	7	9	2	4	3	30
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO	6	11	15	9	19	10	70

GRAFICO N. 23 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA OTTAVA LEGISLATURA



7.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORI DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione delle leggi per macrosettori (tab. n. 14) delle leggi di iniziativa consiliare per il 2009 e i primi mesi del 2010 evidenzia la presenza di numerose leggi nell'ordinamento istituzionale, seguito dal macrosettore servizi alla persona e alla comunità, più distaccati i restanti settori.

La stessa tipologia di distribuzione si ritrova classificando le leggi di iniziativa consiliare di tutta la legislatura (grafico n. 24).

GRAFICO N. 24

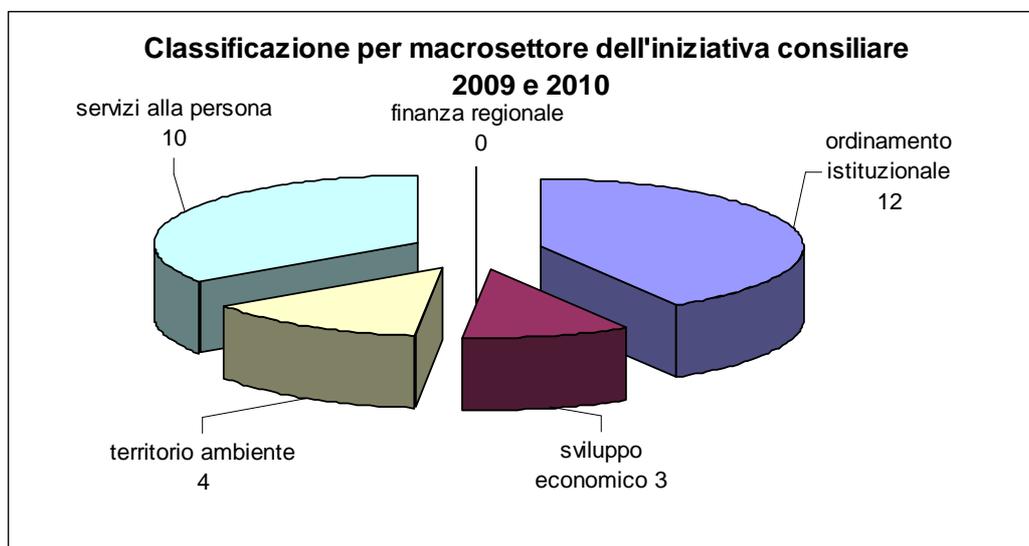
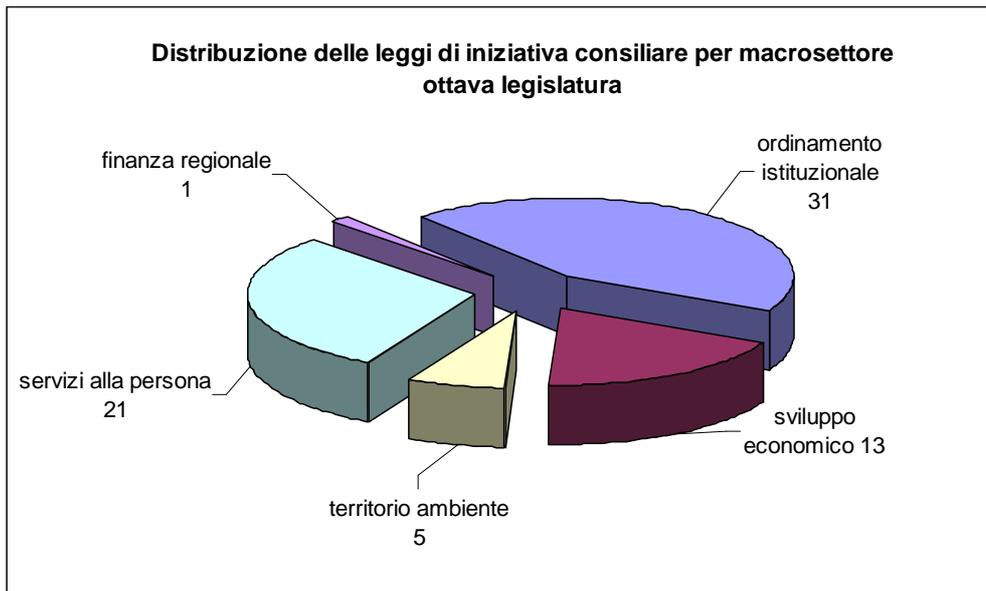


GRAFICO N. 25



7. L'INTRODUZIONE DELLA MOTIVAZIONE NELLE LEGGI REGIONALI TOSCANE

La legge 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) in attuazione dell'articolo 39 dello statuto, all'articolo 9, dedicato alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, individua il preambolo come contenitore della motivazione, composto dai *visto* e dai *considerato*. I *visto* indicano il quadro giuridico di riferimento e le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto; i *considerato* motivano le disposizioni essenziali dell'articolo.

Gli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta si sono dotati di "linee guida" per la redazione del preambolo, per una prima fase di sperimentazione, allo scopo di facilitare la redazione delle motivazioni e mantenere l'omogeneità dei preamboli. Le linee guida hanno specificato cosa i *visto* e i *considerato* debbono contenere. In particolare, i *visto* debbono ricostruire il quadro normativo statale, comunitario e regionale, partendo dall'individuazione del tipo di potestà esercitata nelle disposizioni presenti nell'articolo, facendo anzitutto "riferimento all'articolo 117 della Costituzione e in particolare al comma che identifica la competenza esercitata, vale a dire il comma terzo per quella concorrente, il quarto per quella residuale, ed eventualmente entrambi ove la proposta riguardi materie a diversa competenza". Nei *considerato*, che vanno riuniti sotto un unico punto, "devono essere riunite tutte le argomentazioni con le quali si esplicitano le ragioni della legge." Si suggerisce, per i *considerato*, tra le altre cose, di riferirsi: alla competenza esercitata, alle finalità dell'intervento e agli strumenti utilizzati per conseguirle; di illustrare le disposizioni derogatorie e transitorie e l'eventuale introduzione di differimento dell'efficacia delle norme.

L'articolo 9 della l.r. 55/2008 è entrato in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge 4 tutte le leggi regionali toscane contengono il preambolo.

In questa sede non si vuole riportare gli esiti di un lavoro di analisi approfondito ma svolgere solo alcune osservazioni, di carattere generale, su alcuni elementi formali del testo¹⁵.

Nel primo anno di applicazione della norma si può rilevare che nella maggior parte delle leggi esaminate il numero sia dei *visto* che dei *considerato* non supera le dieci unità ciascuno (77%), il 13,1 per cento è formato da pochi visto e da un numero di considerato tra le 10 e le 20 unità, in 4 casi i *considerato* superano il numero di 20 (6,5%); solo nel caso della legge di semplificazione e di riordino normativo 2009 (l.r. 40/2009) e nel caso della legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009 (l.r.75/2009) i preamboli contengono un numero di *visto* pari o superiori a 20 (rispettivamente 18 e 56) e un numero di *considerato* nell'ordine di 38 e 50.

La lettura dei preamboli offre un risultato meno omogeneo. La parte dedicata ai *visto* rispetta nella maggior parte dei casi le indicazioni delle linee guida citando le fonti secondo un ordine logico: norme generali (costituzionali e statutarie), norme comunitarie, a seguire disposizioni legislative statali, regionali, altre fonti; e al loro interno un ordine cronologico e solo in pochi casi la sequenza logica o quella cronologica non è seguita correttamente. L'esame dei *considerato* evidenzia, invece, un'eterogeneità di esposizione dei contenuti, con più o meno riuscita nell'esplicare le motivazioni che supportano le disposizioni presenti nell'articolato e nell'illustrarle. Si potrebbe affermare che, come accade per le leggi, risentono della varietà delle persone coinvolte e della provenienza da più centri di produzione.

8. LA MANUTENZIONE NORMATIVA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE TOSCANA

Nel 2009, escludendo la legge di manutenzione che da sola è intervenuta su 39 leggi, le restanti 19 leggi di manutenzione hanno inciso su 21 leggi con una molteplicità di interventi, a volte si è tornati nel corso dell'anno con più leggi a modificare la stessa legge.

Le leggi che continuano ad essere costantemente modificate sono la legge regionale 40/2005 in materia di servizio sanitario regionale che è passata dalle 10 modifiche del 2008 alle 14 modifiche, quindi 4 nel solo corso del 2009 e la legge regionale 1/2005 che ha raggiunto, anch'essa, 14 interventi di modifica, con l'ultima nel 2010.

Entrambe sono leggi che hanno inteso riordinare il settore e sono trattate come una sorta di testo unico su cui fare le modifiche esplicite, come richiesto dall'articolo 44 dello Statuto.

Altre 2 leggi subiscono entrambe 14 modifiche, la legge regionale 25/1998 in materia di siti inquinati e la legge regionale 88/1998 in materia di attribuzione di funzioni a province e comuni. Entrambe sono leggi di più vecchia data e mentre la prima

¹⁵ Per un primo, ma più approfondito, studio del preambolo nelle leggi toscane si rimanda alla relazione di S. Boccalatte "Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l'esperienza toscana (l.r. 55/2008) luce della casistica straniera", presentata in occasione della riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale del 24 e 25 settembre 2009 e pubblicata all'indirizzo: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2009/settembre%202009/ALL3-sett-09.pdf>

è stata modificata dopo pochi mesi, già nel 1998 e subito dopo nel 1999 e così via; la seconda ha subito la prima modifica due anni dopo. Le restanti leggi sono interessate da un numero di modifiche che va da 7 volte a 1 sola volta.

TABELLA N. 31- CONFRONTO TRA IL NUMERO DELLE LEGGI MODIFICATE NEL 2009 E IL NUMERO DI LEGGI DI MODIFICA COMPLESSIVO CHE INCIDE SU CIASCUNA

Numero delle leggi di modifica	Numero leggi modificate
Da 1 a 4 leggi	12
Da 5 a 9	3
Da 10 a 14	6
Totale	21

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

L'uso delle *tecniche legislative* è ormai entrato a far parte della 'routine' nel lavoro degli uffici che assistono le commissioni e l'aula durante il lavoro istruttorio e l'approvazione delle proposte di legge. D'altra parte l'approvazione nel 2008 della legge 55 con le sue disposizioni in materia di qualità delle norme e il nuovo regolamento interno del Consiglio hanno codificato gli interventi a cura degli uffici durante l'istruttoria degli atti a tutela della qualità tecnica normativa. In particolare, tra le varie disposizioni presenti nel regolamento interno del Consiglio regionale si segnala come innovativo l'articolo 141, all'interno del capo XVII (disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione), che prevede in capo al presidente di commissione una serie di interventi da svolgere sul testo per renderlo adeguato agli standard richiesti. Si pensi alla possibilità di rivedere il testo sotto il profilo linguistico, di spezzare gli articoli se composti da un numero eccessivo di commi o di disposizioni, di correggere il preambolo se non c'è coerenza tra le disposizioni presenti nel testo normativo e la motivazione, ed infine di rivedere il testo sotto il profilo del rispetto delle regole di tecnica legislativa, secondo quanto previsto dal manuale adottato dall'Ufficio di presidenza.

Né va dimenticato l'articolo 137 del regolamento interno del Consiglio che permette al Presidente del Consiglio, anche su richiesta dei consiglieri o su proposta degli uffici, di affidare il testo di legge già approvato in aula ad un coordinamento formale da parte degli uffici.

Questi nuovi strumenti di per sé non possono eliminare possibili e futuri problemi delle leggi anche sotto il profilo tecnico redazionale che possono sempre presentarsi, non solo per difetto degli uffici, ma anche per precise scelte politiche. Ed è stato il caso, già citato, della legge 29/2009 in materia di immigrazione, composta da 6 articoli, di cui l'ultimo comprende 78 commi. Come si diceva in questo caso non si è trattato di una mancanza degli uffici, ma di una precisa scelta politica che per superare un momento di forte difficoltà nel processo decisionale ha rinunciato alla qualità tecnica per ottenere il risultato politico.

Segnalato questo caso particolare, la rilevazione svolta sulle leggi del 2009, sempre svolta non in via automatica cioè senza l'ausilio di strumenti informatici di

rilevazione, ha evidenziato, come già per lo scorso anno, che le regole da presidiare maggiormente sono quelle in materia di modifiche e di rinvii, che mostrano sfilacciamento nell'applicazione. Le problematiche individuate si rilevano in particolar modo nelle leggi di modifica di maggior consistenza, soprattutto in rapporto all'entrata in vigore differita di alcune disposizioni. La difficoltà di coordinare le disposizioni presenti nel testo base e quelle presenti nel testo di modifica in ordine al momento in cui diverranno efficaci rischia di creare situazioni non sufficientemente chiarite dalla legge.

L'abitudine ad intervenire sempre più con leggi di modifiche e spesso contemporaneamente con una sola legge su più leggi comporta un altro problema tecnico redazionale: quello dei titoli delle leggi troppo lunghi. L'esigenza di chiarezza vorrebbe che il titolo per essere parlante debba indicare in maniera comprensibile le leggi su cui si interviene, complete di titolo, per segnalare tutti gli ambiti toccati dalle modifiche. In presenza di più modifiche in una stessa legge il titolo diventa eccessivamente lungo e di conseguenza anche poco comprensibile. Infatti la chiarezza ricercata inserendo nei titoli tutte le indicazioni, per ritrovare e capire dove si interviene e le operazioni che si stanno compiendo, viene resa vana da titoli lunghi anche 10 righe.

Le leggi in vigore alla fine del 2009 sono state determinate in circa 476, escluse come al solito le leggi di pura modifica, le leggi di bilancio e le leggi abrogate durante l'anno. Nel 2009 con la legge 40 di semplificazione sono state eliminate molte leggi, parte delle quali già non venivano conteggiate. Questo spiega perché il calcolo finale delle leggi che si presuppongono vigenti alla fine del 2009 non scende sotto le 400 leggi.

Alla fine del 2010, sempre applicando il metodo di non conteggiare le leggi di pura modifica, le leggi di bilancio e le leggi abrogate il numero sale leggermente raggiungendo le 486 unità stimate di leggi vigenti al termine dell'ottava legislatura.

TABELLA N. 32 - ANDAMENTO DELLE LEGGI IN VIGORE PER ANNO

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
556	467	474	497	524	526	548	546	559	476	486

Anche in questo rapporto si tiene sotto osservazione il fenomeno delle leggi con *entrata in vigore anticipata* a cui si è aggiunta la rilevazione delle leggi che parzialmente o totalmente hanno un'entrata in vigore differita o condizionata al verificarsi di altri eventi. Con eventi nella maggior parte dei casi si fa riferimento all'emanazione e all'entrata in vigore dei regolamenti.

TABELLA N. 33 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

	ANNO 2007		ANNO 2008		ANNO 2009		ANNO 2010	
entrata in vigore anticipata	19	37,2	18	35,2	22	33,8	5	25
entrata in vigore differita e condizionata (di parte o di tutta la legge)	-	-	-	-	8	12,4	3	15
entrata in vigore ordinaria	-	-	-	-	35	53,8	12	60
TOTALE	51	-	52	-	65	100	20	100

Nel 2009 22 leggi su 65, cioè il 33,2 per cento sono entrate in vigore il giorno dopo la pubblicazione e nel 2010 il 25 per cento. I dati percentuali del 2009 e del 2010 sono in diminuzione rispetto agli anni precedenti, anche se in valore assoluto, per il 2009, il numero è superiore alle precedenti rilevazioni.

Da tenere presente anche la percentuale delle leggi con entrata in vigore differita, non sempre ad una data certa: il 12,4% per il 2009 e il 25% per il 2010.

In ogni caso le leggi che entrano in vigore secondo le normali disposizioni sono superiori al 50 per cento, con il 53% nel 2009 e il 60 per cento nel 2010.

Si ritiene che sia un fenomeno da continuare ad analizzare anche nel futuro e da approfondire sotto altri aspetti, prima di avanzare ipotesi interpretative dei dati rilevati.