

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2017 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

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

La rilevazione è svolta esclusivamente sulle leggi emanate nel corso dell'anno 2017.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2017

Nell'anno esaminato sono state promulgate 63 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria, quest'ultima si inserisce nella numerazione delle leggi ordinarie e quindi in totale sono state approvate 64 leggi.

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

La prima evidenza da segnalare è che nel 2017 le leggi sono state in numero minore rispetto all'anno precedente quando le leggi emanate sono state 82: in numero assoluto si tratta di 19 leggi in meno.

Un dato, le 63 leggi, numericamente in linea con i dati del corrispondente anno della legislatura precedente, il 2012 con 65 leggi. Ma come si vede dalla tabella sotto riportata, nella legislatura precedente le leggi regionali erano in aumento rispetto all'anno precedente. Nell'attuale legislatura sono state emanate molte più leggi regionali nel primo anno intero di lavoro che nel secondo, cioè nel 2017.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015, 2016 e 2017

ANNO	ANNO 2015¹	ANNO 2016	ANNO 2016
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria

¹ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

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

ANNO	ANNO 2010 ²	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ³	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

Entrando nel merito della produzione legislativa annuale, la prima distinzione da evidenziare riguarda la provenienza dell’iniziativa, come si distribuisce tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁴.

Per il 2017 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 47 e corrispondono al 73,4 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 17 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 26,6 per cento. Come si può notare, confrontando i dati in percentuale, la variazione rispetto all’anno precedente non è rilevante, perché corrisponde allo 0,2 per cento in meno per l’iniziativa consiliare, ma equivale ad una maggiore iniziativa da parte della Giunta.

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

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100

Alcune proposte di legge, precisamente 7, hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente in aula, senza passare dall’esame in commissione. Si tratta di 6 leggi proposte dall’esecutivo e di una di provenienza consiliare, firmatari i componenti dell’Ufficio di presidenza. Nelle legislature precedenti, l’iter abbreviato era utilizzato principalmente dall’iniziativa consiliare, soprattutto se si trattava di proposte di

² Per l’anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall’inizio della nona legislatura.

³ Per l’anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

⁴ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

legge firmate dai componenti dell'Ufficio di presidenza. Con il passare del tempo l'uso dell'iter abbreviato è stato richiesto maggiormente dalla Giunta. Le proposte di legge di iniziativa dell'esecutivo andate direttamente in aula riguardano interventi di varia natura che spaziano tra disposizioni dettate da eventi metereologici eccezionali, alla legge di variazione di bilancio e alla legge che introduce interventi normativi legati alla variazione di bilancio. Oppure ancora l'introduzione di proroghe di alcune discipline transitorie della legge regionale 65/2014, in materia di governo del territorio.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questo paragrafo è dedicato ai risultati della rilevazione degli elementi che compongono le leggi: articoli, commi e caratteri. Si tratta di una rilevazione prettamente quantitativa che ha il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

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

Per il 2017, per le 64 leggi sono stati conteggiati⁵ complessivamente 953 articoli, 1842 commi e 983.733 caratteri (Tab. n. 4).

Si può apprezzare e dare un contenuto a questa rilevazione se si confrontano i dati con anni in cui la produzione legislativa è stata quasi la stessa.

In questo caso gli anni di riferimento sono da ricercarsi nella legislatura precedente, e in particolare con i dati del 2012 anno che ha visto emanare 65 leggi, quindi con una sola legge di differenza con l'anno esaminato. Le 65 leggi del 2012 erano composte da 1.149 articoli, 2326 commi e da 1.263.701 caratteri.

Messi a confronto questi dati rilevano che la differenza tra gli elementi analizzati rappresenta una legislazione più corposa prodotta nel 2012 rispetto a quella prodotta nel 2017, non giustificabile con la legge di differenza. Infatti, la differenza tra gli articoli corrisponde a 196 in più per il 2012, per i commi la differenza è di 484, e per i caratteri siamo a 279.968 in più per il 2012. Il

⁵ Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. 24 maggio 2017, n. 23): 1 articolo, 1 comma e 2857 caratteri.

risultato che più evidenza come la produzione del 2012 risulta più ‘pesante’ è dato soprattutto dalla differenza rilevata nei commi. Evidentemente una tale rilevazione non equivale ad una migliore produzione legislativa del 2012 rispetto al 2017, perché un tale giudizio non può esimersi dall’analizzare nel merito le disposizioni prodotte.

Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2015, del 2016 e del 2017 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017
ARTICOLI	337	1552	954
COMMI	787	3063	1843
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733

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

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2015, del 2016 e del 2017 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

ANNI	GIUNTA			CONSIGLIO			TOTALI		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
ARTICOLI	297	1456	869	40	96	84	337	1552	953
COMMI	721	2893	1704	66	170	138	787	3063	1842
CARATTERI	393.256	1.341.067	871.380	39.014	114.703	112.353	432.270	1.455.710	983.733

L’analisi degli elementi quantitativi conferma la caratteristica rilevata negli anni precedenti di leggi di iniziativa giuntale composte da un numero maggiore di articoli, commi e caratteri. Mentre le leggi di iniziativa consiliare solitamente hanno un numero più limitato degli elementi rilevati.

Per l’anno 2017, il 34 per cento delle leggi della Giunta sono composte da un numero di articoli superiori a 20, mentre un gruppo di 15 leggi, sempre di Giunta, è composto da 1 a 5 articoli corrispondente al 31,9 per cento.

Le 17 leggi di iniziativa consiliare, invece, si collocano per il 70,6 per cento nella classe di ampiezza tra 1 e 5 articoli. Una sola legge di iniziativa consiliare, composta da 20 articoli, supera la soglia dei 40 commi e, per numero di caratteri è ascritta alla classe di ampiezza superiore ai 20.000.

Per i dati particolareggiati si rimanda alle tabelle sottostanti (tab. 6, 7 e 8).

Parallelamente i dati complessivi relativi alla totalità del corpo legislativo prodotto nell'anno 2017 evidenziano che la maggior parte delle leggi rientrano nelle categorie alle estremità della classificazione e cioè nella classe di minore ampiezza: il 42,1 per cento (27 leggi in numero assoluto) se si guarda alla composizione in articoli; il 45,3 per cento delle leggi è composta da 1 a 10 commi; 24 leggi, pari al 37,5 per cento, rientrano nella classe meno ampia per la composizione in caratteri. Nella categoria di maggiore ampiezza, cioè oltre i 20 articoli si collocano il 25 per cento delle leggi, oltre i 40 commi il 26,5 per cento e il 29,7 per cento delle leggi è composta da più di 20.000 caratteri.

Nella classe di ampiezza minore, in tutte le tre componenti considerate, ci sono prevalentemente leggi di modifica, con l'eccezione della legge approvata per far fronte ad eventi meteorologici eccezionali e delle leggi di variazione di bilancio che non modificano espressamente altre leggi ed il cui contenuto è soprattutto negli allegati alla legge.

Vista la caratteristica della legislazione toscana che predilige la modifica espressa e puntuale delle leggi già vigenti, anche nella categoria più ampia si trovano in maggioranza leggi di modifica, compresa la legge annuale di manutenzione ordinaria, leggi con modifiche assai corpose. Non mancano però testi legislativi nuovi come la legge regionale 60/2017 (Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità), la legge regionale 71/2017 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese), la legge regionale 74/2017 (Disciplina dell'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica "ISPRO"), per citarne alcuni.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	15	31,9	12	70,6	27	42,1
da 6 a 10	5	10,7	4	23,6	9	14,1
da 11 a 15	9	19,1	0	0	9	14,1
da 16 a 20	2	4,3	1	5,8	3	4,7
Oltre 20	16	34,0	0	0	16	25
TOTALE	47	100	17	100	64	100

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	17	36,2	12	70,6	29	45,3
Da 11 a 20	4	8,6	4	23,6	8	12,5
da 21 a 30	6	12,7	0	0	6	9,4
da 31 a 40	4	8,5	0	0	4	6,3
Oltre 40	16	34,0	1	5,8	17	26,5
TOTALE	47	100	17	100	64	100

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2017 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2017						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	13	27,6	11	64,8	24	37,5
da 5.001 a 10.000	6	12,7	2	11,8	8	12,5
da 10.001 a 15.000	5	10,7	2	11,8	7	10,9
da 15.001 a 20.000	5	10,7	1	5,8	6	9,4
oltre 20.000	18	38,3	1	5,8	19	29,7
TOTALE	47	100	17	100	64	100

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Questo paragrafo, ormai rituale, prende spunto dalla particolarità dell'ordinamento normativo toscano che ha scelto di premettere all'articolato delle leggi la motivazione delle stesse. Una scelta inserita nello Statuto regionale del 2005, che all'articolo 39 dispone che tutte le leggi e tutti regolamenti regionali siano motivati, rimandando alla legge ordinaria l'esplicitare con quali modalità. La legge regionale 55 del 2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) ha poi concretamente provveduto ad individuare quali caratteristiche debba avere la motivazione, cioè prevedendo una suddivisione in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata

‘considerato’, e la sua collocazione anteposta all’articolato. Rimandando ulteriormente ad intese tra Giunta e Consiglio per altre eventuali precisazioni.

Per questo le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all’articolato un preambolo contenente le motivazioni della legge. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell’analisi inerente le dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri⁶, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi.

Le leggi del 2017, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 457 ‘visto’ e 444 ‘considerato’. Per la seconda volta di seguito il numero dei ‘visto’ superano quello dei ‘considerato’⁷.

La maggior parte delle leggi, in numero assoluto 35 leggi, vede una presenza di ‘visto’ fino ad un massimo di 5; altre 19 leggi hanno da 6 ad 11 ‘visto’ altre 7 leggi coprono un intervallo che va da 11 a 20 ‘visto’.

Solo tre leggi hanno un numero di ‘visto’ superiore a 20: la legge annuale di manutenzione dell’ordinamento (l.r. 70/2017) con 36 ‘visto’; la legge regionale 15/2017 che dispone numerose modifiche di leggi regionali in materia di programmazione settoriale, il cui preambolo contiene 29 ‘visto’ e la legge regionale 78/2017 (Legge di stabilità per l’anno 2018) con 22 ‘visto’.

Per quanto riguarda i ‘considerato’ 32 leggi hanno un numero di considerato che va da 1 a 5, l’intervallo da sei a dieci considerato vede 21 leggi, altre 10 leggi contengono da 11 a 20 considerato e solo una legge ha un preambolo composto da più di 20 considerato, per la precisione ne ha 34 ed è la già citata legge di manutenzione ordinaria (l.r. 70/2017).

La presenza di numerose leggi di modifica, tra l’altro, fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2017 questa necessità si è verificata 8 volte. Le modifiche sono conseguenza necessaria delle modifiche apportate all’articolato della legge originaria, perché evidentemente ne cambiano in qualche modo la motivazione precedente, si veda ad esempio la legge regionale 26/2017 sul diritto di accesso con la quale si abroga la specifica normativa regionale emanata, anche, in attuazione dell’articolo 54 dello Statuto, ritenendo che le più recenti disposizioni statali in materia seguano un’analogia ratio e possano ritenersi attuazione del citato articolo dello Statuto.

Invece, si segnala, come particolarità, il caso della legge regionale 30/2017⁸ il cui contenuto riguarda soltanto la modifica al preambolo.

⁶ 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.

⁷ Si veda il Rapporto sulla legislazione anno 2016, Consiglio regionale della Toscana, maggio 2017.

⁸ Legge regionale 4 luglio 2017, n. 30 (Continuità territoriale dell’Isola d’Elba. Modifiche alla l.r. 89/2016).

L'unico termine di paragone, relativamente alla motivazione è la normativa dell'unione europea dalla quale è mutuata. Contrariamente a quanto avviene nell'ordinamento toscano, dove la modifica del preambolo è ammessa e consiste per lo più nella modifica del considerato⁹, inserita nell'articolato della legge regionale di modifica, la "Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea" adottata dalla UE, al punto 18.12 sostiene che *"non è buona tecnica legislativa modificare i 'considerando' dell'atto da modificare, i quali costituiscono un'esposizione organica dei motivi che ne hanno giustificato l'adozione nella forma iniziale. Solo la codificazione o la rifusione consentiranno di raggruppare, con gli adattamenti necessari, la motivazione iniziale e quella delle modifiche successive in un nuovo insieme coerente."*¹⁰

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La classificazione per potestà legislativa è rilevata dalla segnalazione effettuata nel preambolo. Il preambolo oltre a specificare, nella parte dedicata ai 'visto', quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando, tra quelle previste all'articolo 117 della Costituzione.

La produzione normativa dell'anno 2017 vede l'esercizio della potestà concorrente e l'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista, in misura molto simile. Infatti, 25 sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente, contro 24 leggi regionali che esercitano quella 'mista'; la differenza risalta se la si traduce in termini percentuali: 39% potestà concorrente e 37,5 per cento mista. L'anno 2017 vede quindi un maggiore bilanciamento rispetto all'anno precedente in cui il divario era a favore delle leggi regionali che esercitavano entrambe le potestà contemporaneamente. Non si può parlare però di una vera tendenza poiché le rilevazioni annuali evidenziano risultati altalenanti e non omogenei negli anni.

Sono in numero decisamente minore le leggi regionali che esercitano soltanto la potestà residuale, come peraltro verificatosi anche nel 2016: 15 leggi

⁹ Secondo l'articolo 9, comma 3, della l.r. 55/2008: *"I 'considerato' motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo e formulano adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce di cui al comma 2, lettera b)."*

¹⁰ Secondo il punto 10 della Guida europea: *"I «considerando» motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolato, senza riprodurre o parafrasarne il dettato. Non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica."* Il punto 18.11 relativo alla redazione dell'atto modificativo recita: *"I «considerando» dell'atto modificativo devono rispondere agli stessi criteri enunciati in merito ai «considerando» degli atti autonomi (cfr. orientamenti 10 e 11). Tuttavia, essi hanno un contenuto particolare, in quanto sono esclusivamente destinati a esporre la motivazione dei cambiamenti introdotti dall'atto modificativo: non devono quindi ripetere la motivazione dell'atto modificando."*

che corrispondono al 23,5 per cento nel 2017 e 19 leggi equivalenti al 23,2 per cento nell'anno precedente.

Tabella n. 9 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per gli anni 2015, 2016 e 2017

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 ¹¹	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
2017	25	39	15	23,5	24	37,5	64 ¹²	100

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

Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

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

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

¹¹ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

¹² Comprende anche la legge statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2017 escludendo la legge regionale di modifica statutaria.

Anche per il 2017 non ci sono novità rispetto alla ormai abituale prevalente presenza delle leggi di manutenzione che con 38 leggi raggiunge il 60,3 per cento di tutta la produzione normativa annuale.

Le rimanenti 25 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, il 15,8 per cento delle leggi, 10 leggi in numero assoluto, sono raggruppate nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, come si vedrà meglio successivamente.

Sotto la voce istituzionale si collocano 4 leggi (6,3%); altre 2 leggi rientrano tra le leggi provvedimento (3,1%), 8 sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni) e 1 legge è stata classificata alla voce intersettoriale. (tab. 11).

Per quanto riguarda i singoli settori si segnalano le leggi regionali 60/2017 e 81/2017, la prima relativa alle politiche per le persone con disabilità e la seconda dedicata ad interventi per favorire la mobilità individuale delle persone con disabilità; altre due leggi riguardano interventi relativi alle attività produttive: la legge regionale 71/2017 per interventi di sostegno alle imprese e la legge regionale 73/2017 relativa al controllo del potenziale viticolo. Infine, la legge regionale 74/2017 che disciplina l'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO).

Le 4 leggi in materia istituzionale riguardano in due casi l'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni già esistenti, altre due sono collegate al riordino del sistema delle funzioni provinciali.

Tornando alle leggi di manutenzione, di questa tipologia possono far parte sia leggi che prevedono minime modifiche delle leggi di base, e solitamente sono la maggior parte, ma possono esservi anche leggi che introducono nel testo originario un numero di modifiche tali da cambiare sostanzialmente il testo precedente, innovando anche in maniera profonda. Infine, di questa categoria fanno parte i grandi contenitori di modifiche come la legge di manutenzione ordinaria annuale.

La legislazione del 2017 vede leggi quantitativamente rilevanti per composizione e per interventi manutentivi in 4 casi su 38. Di queste 4 leggi¹³, 3 intervengono su un numero consistente di leggi regionali.

¹³ Si tratta della l.r. 22 febbraio 2017, n. 5 (Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016), della l.r. 31 marzo 2017, n. 15 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005,

In un caso si tratta della legge regionale di manutenzione dell'ordinamento per il 2017 (70/2017), composta da 77 articoli e 113 commi, che interviene a modificare 30 leggi.

Una seconda legge, la 15, si occupa di modificare le disposizioni in materia di programmazione settoriale, agendo su 25 leggi, tramite 112 articoli divisi in 141 commi.

Una terza legge opera sulle leggi degli enti dipendenti e sulle società in house, modificando le disposizioni di 11 leggi regionali relative all'organizzazione, alla programmazione e ai bilanci (l.r. 5/2017).

L'ultima legge da citare, la legge regionale 50/2017, è composta da 55 articoli suddivisi in 149 commi, modifica 3 leggi e si occupa di applicare una serie di decreti legislativi¹⁴ introducendo semplificazioni in materia edilizia.

Proseguendo la ricognizione delle leggi di manutenzione e gli interventi di modifica previsti: un gruppo di 6 leggi sono composte da un numero di articoli che va da 21 a 34, quindi si tratta di interventi mediamente corposi. Tra queste le due leggi che si occupano di sanità (la l.r. 11 e la l.r. 36) ed intervengono sulla legge regionale 40 del 2005¹⁵; la legge regionale 37 in materia faunistico venatoria interviene, tra le altre, sulla legge regionale 3 del 1994¹⁶, legge ampiamente modificata nel corso degli anni. Con la legge regionale 80 si interviene nuovamente in materia di programmazione settoriale modificando 11 leggi, in alcuni casi sono le stesse leggi regionali già modificate con la legge regionale 15.

Altre 9 leggi sono composte da un numero di articoli che va da 6 a 20; un ultimo consistente gruppo di 19 leggi manutentive non superano i 5 articoli, segno che si tratta di interventi minuti.

L'abbondanza di leggi contenenti minime modifiche, accanto all'esistenza della legge di manutenzione ordinaria, introdotta, anche, allo scopo di arginare l'eccesso di legghine modificative, meriterebbe un approfondimento, nel merito, delle disposizioni introdotte con tale modalità, per capire se effettivamente si tratta di interventi che non possano far parte della legge annuale di manutenzione.

39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015), della l.r. 8 settembre 2017, n. 50 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento ai decreti legislativi 126/2016, 127/2016 e 222/2016. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 39/2005 e 68/2011) e della l.r. 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017).

¹⁴ Si tratta dei decreti legislativi 126, 127 e 222 del 2016 in materia di SCIA e di conferenza di servizi.

¹⁵ La legge regionale 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale) svolge sostanzialmente la funzione di testo unico ed ha subito negli anni numerosissimi interventi di modifica.

¹⁶ La legge si occupa del Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" ed anch'essa è stata sottoposta a molti interventi modificativi.

La legge di manutenzione ordinaria è stata introdotta dall'articolo 13¹⁷ della legge regionale in materia di qualità della normazione (l.r. 55/2008) e riunisce, in un unico contenitore, gli interventi derivanti dalla necessità di correggere errori materiali o imprecisioni, di inserire disposizioni di interpretazione autentica, di adeguare i rinvii interni ed esterni, di inserire disposizioni divenute obbligatorie in attuazione di normative comunitarie, nazionali, regionali. Inoltre, sono inserite, nella legge di manutenzione ordinaria, anche le eventuali disposizioni conseguenti alla necessità di adeguarsi a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea per i diritti dell'uomo o della Corte costituzionale.

L'unico discrimine è che tali disposizioni non devono comportare innovazioni sostanziali della disciplina della materia interessata.

Tenendo presente quest'ultima disposizione bisogna pensare che le modifiche introdotte con leggi dedicate e non con la legge di manutenzione, abbiano tutte carattere innovativo, oppure che si tratti di casi di tale urgenza e necessità da non poter attendere i tempi indispensabili alla predisposizione di un testo modificativo che ha, solitamente, cadenza annuale. Pur considerando che anche l'introduzione di un solo termine in più o diverso in una legge può comportare mutamenti consistenti, rimane il dubbio sulla estrema necessità di intervenire con legge apposita, nei casi di modifiche minimali.

¹⁷ L.r. 55/2008 “Art. 13 - Manutenzione della normativa

1. Il Consiglio e la Giunta, nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a:

- a) la correzione di errori materiali o imprecisioni;*
- b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni;*
- c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;*
- d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;*
- e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.*

2. Con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia”.

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

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016		ANNO 2017	
	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9	4	6,4
SETTORE	2	8	7	8,6	10	15,9
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	1	1,6
RIORDINO	0	0	8	9,8	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9	2	3,1
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5	38	60,3
BILANCIO	5	20	10	12,1	8	12,7
TOTALE	25	100	82	100	63 ¹⁸	100

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali.

Superando lo strumento tecnico scelto per intervenire nell'ordinamento, cioè attraverso disposizioni di modifica oppure con l'approvazione di testi di legge autonomi, con la classificazione per materie si entra nel merito degli ambiti in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2017, esclusa quindi la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione. Infatti 10 leggi regionali rientrano nell' *ordinamento istituzionale*, 10 nel macrosetto *sviluppo economico e attività produttive*, altre 9 leggi regionali si classificano in *territorio ambiente e infrastrutture*, un gruppo più consistente di 17 leggi regionali fa parte della categoria *servizi alla persona e alla comunità*, 8 leggi sono sotto la voce *finanza regionale* e altre 9 leggi si collocano nel *multisetto*, voce che accoglie le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, le leggi di manutenzione, le leggi collegate alle finanziarie, oppure altre leggi che occupandosi di materie che fanno parte di 2 o più macrosettori sarebbero difficili da collocare (Tab. 12).

Le 63 leggi regionali del 2017 occupano 20 voci che corrispondono al 41,6 per cento con decremento percentuale rispetto all'anno precedente di 8,4 punti. Le leggi del 2016 si collocavano in 24 materie delle 48 in cui è suddivisa la classificazione. La produzione normativa del 2017 si è, quindi, concentrata su un numero più ristretto di materie.

¹⁸ In questa tipologia non è stata conteggiata la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

La voce che nel 2017 ha raccolto più leggi, per la prima volta, è quella del *'multisetto'* ciò significa che le 9 leggi così classificate interessano materie appartenenti a più macrosettori e quindi ne fanno parte la legge di manutenzione ordinaria, la legge collegata alla legge di stabilità, le leggi che intervengono su leggi settoriali in relazione alle disposizioni di programmazione, le leggi che modificano leggi di settore a seguito delle variazioni di bilancio.

La voce *'bilancio'* della macromateria *'finanza regionale'* contiene 8 leggi (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità), mantenendo lo stesso numero dell'anno precedente. La voce *'tutela della salute'* contiene 6 leggi; 4 leggi regionali per ciascuna voce si ritrovano nelle voci *'personale e amministrazione'*, *'enti locali e decentramento'*, *'servizi sociali'*, *'beni e attività culturali'*. Le 10 leggi relative allo *'sviluppo economico e attività produttive'* si ritrovano in 6 delle 13 voci in cui si suddivide il macrosetto, tra le quali *'professioni'*, *'ricerca, trasporto e produzione di energia'*, *'turismo'*, *'caccia e pesca'*. Un numero minore di leggi raccolgono le voci che nel 2016 invece erano più frequentate: *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, *'protezione della natura e dell'ambiente'*, *'risorse idriche e difesa del suolo'* per le quali si rinvia alla tabella sottostante.

Tabella n. 12 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2017

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
Ordinamento istituzionale Tot 2017 = 10	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		2	2
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	4		4
	5. Enti locali e decentramento	4		4
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2017 = 10	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia	1		1
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati			
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	1	1	2
	16. Agricoltura e foreste	2	1	3
17. Caccia, pesca e itticoltura	2		2	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2017 = 9	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	3		3
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1	2	3
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità		1	1
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità Tot 2017 = 17	30. Tutela della salute	3	3	6
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	3	1	4
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2017	2017	2017
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		4	4
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione		1	1
	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 Tot 2017 = 8	44. Bilancio	8		8
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ¹⁹ Tot 2017 = 9	48. Multisetto	9		9
	TOTALE	47	16	63

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica legislativa di redazione, il 57,1 per cento delle 63 leggi prodotte nel 2017 risultano alla voce 'novella' cioè sono leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa già in vigore. In valore assoluto si tratta di 36 leggi regionali. Il dato si discosta dalla percentuale e dal numero delle leggi, 38, che nella tipologia normativa sono state definite di 'manutenzione'. Di solito queste due voci

¹⁹ 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.

tendono a coincidere, ma in questo caso ci sono due leggi che pur essendo di manutenzione sono state classificate sotto voci diverse. Si tenga conto che in tutte le classificazioni prese in esame l'assegnazione alla categoria avviene per prevalenza. Una delle leggi che non rientra sotto la voce 'novella' è la legge regionale 43/2017 di un solo articolo, redatto in forma di testo nuovo, che abroga le norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali. La seconda legge, relativa a modifiche introdotte in tema di farmacie, ai fini della tecnica redazionale va ascritta alla 'tecnica mista'.

Le altre leggi ascritte alla voce 'tecnica mista' sono relative alle variazioni o assestamento di bilancio, alla legge di stabilità.

Le rimanenti 22 leggi utilizzano la tecnica redazionale del 'testo nuovo'. Nel 2017 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione confermano che la produzione normativa regionale del 2017, come anche quella degli anni precedenti, si caratterizza per un uso piuttosto 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.

Tabella n. 13 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

Tecnica redazionale	Anno 2017	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	22	34,9
Novella	36	57,1
Tecnica mista	5	8,0
Testo unico	0	0
Totale	63	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2017, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono 17, corrispondenti ad una percentuale, sul totale delle 64²⁰ leggi approvate nell'anno, del 26,6 %, con una diminuzione dello 0,2 per cento rispetto al dato del 2016.

La produzione del 2017 mantiene la continuità con gli anni precedenti e con le ultime legislature, che vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare

²⁰ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta è provenuta dai consiglieri e riguardava il tema delle proposte di legge di iniziativa popolare, in particolare in materia di fusione di comuni.

tali proposte al successo. Il tasso di successo, però, sebbene in linea all'interno della decima legislatura, risulta inferiore ai risultati della nona legislatura quando hanno raggiunto anche il 47,8 per cento (anno 2014, 34 leggi su 71)²¹.

Si ricorda che tale iniziativa ha, nel tempo, avuto diverse provenienze: dall'Ufficio di presidenza in cui è presente sia la maggioranza che l'opposizione, oppure dal gruppo principale di maggioranza, oppure da maggioranza e opposizione, oppure ancora dalle commissioni²². 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.

Entrando nel merito delle 17 leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge di iniziativa consiliare che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza²³ nel numero di 2 e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza²⁴. Una terza proposta di legge è stata firmata solo da un componente dell'Ufficio di presidenza. Altre 8 proposte di legge provengono dalla maggioranza, compresa la legge di modifica statutaria²⁵; per 2 leggi, la proposta originaria proviene da una delle minoranze presenti in Consiglio, per la precisione provengono entrambe dal Movimento 5 Stelle ed ambedue sono state approvate all'unanimità in commissione e in aula. Per altre 2 leggi, i proponenti appartengono sia alla maggioranza che all'opposizione; in un caso i firmatari sono componenti della Giunta delle elezioni, organismo che come per l'Ufficio di presidenza è prevista la presenza di rappresentanti della maggioranza e della minoranza²⁶. La seconda legge ha origine dalla proposta di una delle minoranze, è stata poi emendata su proposta di altre minoranze e dalla maggioranza; infine la proposta di legge è stata riformulata tenendo conto degli emendamenti e riassunta dalla commissione come nuova proposta di legge ed è stata firmata da tutti i componenti della

²¹ Si vedano i Rapporti sulla legislazione regionale della Toscana degli anni relativi alla nona legislatura (2010 – 2015).

²² In alcuni casi si è trattato di stralci di articoli da altre proposte di legge all'esame delle commissioni e che le commissioni hanno riassunto e presentato come proposte di legge autonome.

²³ 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. Il regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale (24 febbraio 2015, n. 27) al comma 5 dell'articolo 41 relativo all'assegnazione degli atti alle commissioni di merito prevede: *"5. Le proposte di legge, di deliberazione, e di altri provvedimenti di iniziativa dell'ufficio di presidenza del Consiglio, qualora lo stesso ufficio lo decida, sono esaminate direttamente dal Consiglio, previo inserimento nell'ordine del giorno della seduta di cui all'articolo 87"*.

²⁴ Per essere precisi nell'attuale Ufficio di presidenza non sono rappresentate tutte le minoranze; in particolare il Movimento 5 Stelle non ha alcun rappresentante e potrebbe non riconoscersi nelle figure presenti che provengono tutte da partiti del centro-destra. Chiaramente il fattore di riconoscimento dipende dalla posizione politica in cui pensa di essere collocato il M5S.

²⁵ La legge di modifica statutaria è stata approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale.

²⁶ Nella Giunta delle elezioni sono presenti rappresentanti del Partito Democratico, della Lega Nord e del Movimento 5 Stelle.

commissione interessata e da altri consiglieri ed è stata approvata all'unanimità in commissione²⁷. Infine, 2 leggi portano la firma dei presidenti di commissione, espressione della maggioranza, una delle due leggi è uno stralcio proveniente da altra proposta di legge, trasformato in proposta autonoma e riassunta dal presidente della commissione.

Delle 17 leggi ad iniziativa consiliare soltanto una ha seguito un iter abbreviato, la proposta proveniva dai componenti dell'Ufficio di presidenza. La proposta di legge è stata presentata direttamente in aula senza passare dalla commissione di merito²⁸.

Le 16 leggi che hanno seguito il normale iter di approvazione si occupano di vari argomenti, a conferma che il Consiglio interviene non solo su temi istituzionali e puramente organizzativi del proprio assetto e di quello delle proprie strutture. Nel 2017 le leggi proposte su iniziativa dei consiglieri si sono occupate anche di attività culturali, di organizzazione sanitaria in relazione ai tempi di apertura di alcune tipologie di farmacie, di disabilità e trasporti, di agevolazioni fiscali per il sostegno alla cultura e al paesaggio, di accesso degli animali sui mezzi di trasporto pubblico.

Tabella n. 14 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015 ²⁹	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
Totale legislatura	47	171	27,5

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Sotto il profilo della tipologia normativa le 17 leggi appartengono alla categoria '*settore*' nel numero di 2; nella categoria '*provvedimento*' si colloca una legge, mentre le restanti 14 leggi sono tutte leggi di manutenzione (Tab. 15).

Nel merito, due leggi di '*settore*' dell'anno esaminato riguardano le agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la tutela del paesaggio toscano

²⁷ La proposta originaria proveniva da Fratelli d'Italia, gli emendamenti dal Movimento 5 Stelle, da Sinistra Italiana e dal Partito Democratico.

²⁸ La legge con iter abbreviato è la l.r. 33/2017 (Contributi per l'anno 2017 per le città murate della Toscana. Modifiche alla l.r. 46/2016).

²⁹ Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della X legislatura.

(l.r. 18/2017), gli interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale per le persone con disabilità e delle tradizioni locali (l.r. 81/2017).

La legge regionale classificata *'provvedimento'* contiene disposizioni transitorie relative al piano per il Parco delle Alpi Apuane (l.r. 56/2017).

La categoria *'manutenzione'* con 14 leggi è il raggruppamento più ampio e rappresenta l'82,4% delle leggi di iniziativa consiliare. Un dato ben più ampio del 68,2% del 2016. 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, nella categoria manutenzione, ma nell'ambito di materie settoriali, per citarne solo alcune, l'iniziativa consiliare è intervenuta in materia di turismo (58/2017), di agricoltura (l.r. 31/2017), di ambiente (l.r. /2017). È intervenuta anche in ambito culturale (l.r. 9, 33 e 72), in ambito sanitario e sociale (l.r. 35, 47 e 75). Non mancano le leggi riguardanti la materia istituzionale (l.r. 10, 26 e 43).

Si tratta per lo più di interventi di minima entità, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, cioè si tratta di leggi prevalentemente formate da 1 a 3 oppure 4 articoli, con l'eccezione della legge regionale 26/2017 e della legge regionale 9/2017, rispettivamente di 20 e 10 articoli.

Tabella n. 15 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016 e nel 2017

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

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2017 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con 2 leggi presenti nell' *'ordinamento istituzionale'*, più la legge di modifica statutaria, 2 leggi collocate nello *'sviluppo economico e attività produttive'*, tre leggi si trovano nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'*, 9 nel macrosettore dei *'servizi alla persona e alla comunità'*. Nessuna legge del 2017 può essere ascritta all'ambito della *'finanza regionale'* e nemmeno al multisettore, come peraltro già rilevato nell'anno 2016 (Tab. 16).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessivamente 48 voci che distinguono le materie. Delle 48 voci le 17 leggi di iniziativa consiliare ne coprono 10, pari al 20,8 per cento, che segna una ulteriore diminuzione in termini percentuali e in valori assoluti del numero delle voci occupate rispetto agli anni precedenti.

In base alla distribuzione per materia, la potestà legislativa consiliare si è esercitata soprattutto nell'ambito dei *'servizi alla persona e alla comunità'*, con quattro leggi alla voce *'Beni e attività culturali'*, tre nell'ambito della *'tutela della salute'*, una per i *'servizi sociali'* ed ancora una in materia di *'ordinamento della comunicazione'*.

Nel macrosettore *'ordinamento istituzionale'*, si collocano due leggi alla voce organi della Regione, mentre una legge corrisponde alla voce enti locali e decentramento.

Le due leggi inserite nel macrosettore *'sviluppo economico e attività produttive'*, sono collocate una nell'ambito del turismo e una dell'agricoltura.

Per le tre leggi inserite nel macrosettore *'territorio, ambiente e infrastrutture'* la distribuzione interna vede due leggi in territorio e urbanistica, e una relativa alla voce viabilità.

Come già evidenziato negli anni precedenti ed anche nella classificazione per tipologia normativa, anche il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie, conferma la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non solo dei settori e delle materie tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi anche in presenza della nuova legislatura, con un numero più ridotto di interventi normativi, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come è stato anche il dato della rilevazione per l'anno 2016.

Tabella n. 16 - Classificazione per macrosettore dell'anno 2016 e dell'anno 2017 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI -----	2015	2016	2017	TOTALI
MATERIE				
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	11
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	5
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	5
FINANZA REGIONALE	--	--	0	--
MULTISETTORE	--	--	0	--
TOTALI	8	22	17	30

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

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

La produzione legislativa dell'anno 2017, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dalla analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili. (Tab. 11, Tab. 13, e Tab. 17).

Come risulta dal paragrafo seguente molte leggi sono state modificate più e più volte, spesso intervenendo sulle stesse disposizioni.

I testi lungamente rimaneggiati hanno bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, verificando ed eliminando le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

9.2. LEGGI IN VIGORE³⁰

La quantificazione del numero di leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.375) dalla Regione Toscana, il numero delle leggi espressamente abrogate (2.220). Alla fine dell'anno 2017, quindi, le leggi formalmente in vigore risultano nel numero di 1.155, con un incremento rispetto al 2016 di 53 leggi.

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

³⁰ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo questo tipo di operazione nell'anno 2017 l'ordinamento toscano è composto da circa 671 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.155 leggi formalmente in vigore, risulta che circa 608 leggi recano modifiche ad altre leggi e 192 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito modifiche, se ne segnalano alcune sulle quali gli interventi manutentivi sono in numero piuttosto elevato: la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata sottoposta a modifiche da almeno 43 leggi; la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) già da tempo sottoposta, quasi annualmente, ad interventi di modifica che attualmente hanno raggiunto il numero di 31 operazioni di manutenzione; la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 34 leggi di modifica.

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

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Il 2017, in rapporto all'entrata in vigore delle leggi, sembra evidenziare una tendenza in diminuzione delle leggi con l'entrata in vigore anticipata e precisamente il 51,6 per cento, pari a 33 leggi su 64 rispetto al 59,7 per cento del 2016 (49 leggi). Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Le 33 leggi del 2017 con l'entrata in vigore anticipata, però, vedono aumentare i casi in cui l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione: 13 leggi rispetto alle sette leggi del 2016, quasi il doppio.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate; ma non mancano leggi di altri ambiti, come quelli in materia di programmazione settoriale; in materia di manufatti relativi alle attività faunistico-venatorie e le leggi relative alla materia assistenza sociale emanate a seguito di eventi naturali eccezionali. Per le leggi non strettamente finanziarie, cioè 7 casi su 13, si tratta per lo più di interventi manutentivi.

Le restanti 20 leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alla materia del bilancio in numero

di 4, altrettante fanno parte della materia istituzionale. In numero maggiore, cioè 8 leggi, svolgono interventi manutentivi in diversi ambiti, dai servizi alla persona, allo sviluppo economico.

Tabella n. 17 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100

10. CONCLUSIONI

La produzione normativa del 2017 è numericamente inferiore alle leggi approvate nell'anno precedente, ciò nonostante la Regione Toscana rimane una delle regioni, se non l'unica, con un ordinamento annuale con un così alto numero di leggi regionali³¹. A tale numerosità di leggi regionali dà un notevole contributo la nutrita presenza di leggi modificative di disposizioni già in vigore, confermando la peculiarità dell'ordinamento toscano rilevata negli anni precedenti.

Le caratteristiche relative agli elementi esaminati in questa parte del Rapporto, restano, dunque, inalterate rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, e cioè siamo davanti ad una produzione basata in maniera preponderante su leggi di manutenzione. Questo dipende, sebbene non totalmente, da una precisa scelta del legislatore che in base ai principi inseriti nello Statuto, nella legge regionale 55/2008 in materia di qualità normativa e con l'adozione del Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" si attiene alla prescrizione di utilizzare precipuamente la tecnica delle modifiche esplicite testuali.

Se da una parte questa può considerarsi una pratica virtuosa, dall'altra l'uso frequente e abbondante della tecnica di modifica sugli stessi testi di legge rende tali testi di difficile lettura e comprensione, nonostante il Consiglio

³¹ Si consideri che, facendo un confronto con le regioni ordinarie, nel 2017 la Regione Emilia – Romagna ha approvato 27 leggi, la Regione Liguria 33, la Regione Piemonte ne ha approvate 25, la Regione Lombardia 43, la Regione Marche ne ha approvate 40, la Regione Lazio soltanto 14 leggi. Soltanto la Regione Abruzzo approva annualmente un numero di leggi pari a quello della Regione Toscana, per il 2017 ne ha approvate 64. Nel 2017 anche la Regione Puglia ha approvato un numero più consistente di leggi, pari a 68 provvedimenti, contro i 41 del 2016.

regionale offra ai cittadini e agli operatori la possibilità di consultare i testi aggiornati, comprensivi delle modifiche, attraverso la sua banca dati on line, pubblicata sul sito web consiliare. Le leggi nel tempo acquisiscono un notevole e pesante corredo di note esplicative; ma la presenza di note non elimina il pericolo di avere all'interno della legge norme non ben coordinate tra di loro.³²

Concludendo, la produzione legislativa toscana del 2017 mantiene la continuità con la precedente non solo per una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, ma anche per l'ampio uso dell'entrata in vigore anticipata, anche se in leggera diminuzione; infine con un leggero calo del tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare.

³² Secondo R. PAGANO “L'accumularsi nel corso degli anni di un certo numero di modifiche parziali al testo originario (o testo base) può essere considerato fisiologico mentre un pari numero di modifiche in un tempo limitato è sintomo di una qualche anomalia nella concezione e nella redazione della legge. Nell'uno e nell'altro caso ne soffre il destinatario in termini di accessibilità e di comprensibilità del testo vigente. Opportunamente viene raccomandato che dopo un certo numero di modifiche parziali (10 secondo le direttive UE), la successiva sia presentata nell'ambito di una refonte complessiva dell'intero testo.” in ID *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 142.