

# PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTRICE: Carla Paradiso

## 1. INTRODUZIONE

La produzione legislativa presa in considerazione in questo rapporto parte con la nuova legislatura, la nona, quindi l'arco temporale coperto va da fine aprile del 2010 fino a dicembre dello stesso anno e poi prosegue con le leggi regionali dell'intero anno 2011. Per quanto possibile l'esame sarà svolto in maniera disgiunta per i dati del 2010 e quelli dell'anno 2011 per mantenere i dati ricavati confrontabili per anno.

Il metodo seguito è sempre quello sperimentato ormai da tempo, cioè prendere in considerazione la produzione legislativa sotto diversi profili, da quello quantitativo considerando il numero delle leggi approvate nel periodo osservato e la loro dimensione fisica (numero di articoli, di commi e di caratteri), a quello qualitativo attraverso la classificazione per macrosettore e per materia, la classificazione per tipologia normativa e per tecnica redazionale, la verifica di quale tipo di potestà la Regione esercita in base all'articolo 117 del titolo V della Costituzione. Altri aspetti considerati riguardano la *'durevolezza'* delle leggi, cioè quanto tempo intercorre tra la legge originaria e la prima legge di modifica e le ulteriori modifiche, la loro entrata in vigore.

La disamina pone particolare attenzione al ruolo del Consiglio attraverso l'esame delle leggi di iniziativa consiliare a cui si dedica anche uno spazio apposito per evidenziarne dimensioni, tipologia e materie, delineando l'esistenza o meno di una specificità.

## 2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2010 E DELL'ANNO 2011

Nel periodo di tempo esaminato, il Consiglio regionale ha approvato complessivamente 83 leggi di cui 30 leggi si riferiscono all'anno 2010 (periodo maggio - dicembre) e 53 all'anno solare 2011.

**TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA NONA LEGISLATURA (2010 – 2011)<sup>1</sup>**

ANNO	2010	2011	Totale
NR LEGGI	30	53	83

---

<sup>1</sup> Si ricorda che i dati del 2010 riguardano solo la parte dell'anno corrispondente all'inizio della legislatura.

L'avvio di legislatura vede un numero piuttosto elevato di leggi e lo si rileva da un confronto con i corrispondenti periodi delle precedenti legislature: 30 leggi nel 2010 contro le 25 del corrispondente periodo della settima legislatura (anno 2000) e le 22 leggi approvate tra maggio e dicembre nel 2005.

Guardando, però, al soggetto proponente si osserva che le leggi provenienti dall'esecutivo diminuiscono, mentre si accentua la presenza di leggi di iniziativa consiliare che passa dal 27,3%, del corrispondente periodo della precedente legislatura, al 40% delle leggi approvate nel 2010. Peraltro, sembra continuare una tendenza già presente nella precedente legislatura che si era chiusa con una percentuale di leggi di iniziativa consiliare pari al 50% delle leggi approvate negli ultimi due mesi di legislatura. Per il 2011 la percentuale di leggi nate dall'iniziativa dei consiglieri si attesta sul 30,2, che rappresenta un incremento sulla percentuale delle leggi di iniziativa consiliare ottenuta durante la precedente legislatura, escludendo i primi due mesi del 2010 non raffrontabili con l'intero anno.

Per una maggiore possibilità di paragone si tenga conto che la percentuale di leggi proposte dai consiglieri è oscillata, nella precedente legislatura, da un minimo del 17,3%, ottenuto nel 2008, ad un massimo del 29,4% del 2007; ed anche il 2009 ha mantenuto una media alta di successo<sup>2</sup>, con una percentuale del 29,2%.

Nel prosieguo della relazione, l'analisi delle dimensioni fisiche e delle materie interessate contribuirà a verificare l'incidenza da attribuire a questa tipologia di leggi.

**TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA NONA LEGISLATURA DIVISE TRA PROPOSTE D'INIZIATIVA DI GIUNTA E PROPOSTE D'INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
	Nr.	%	Nr	%	Nr	%
<b>2010 (IX)<sup>5</sup></b>	18	60	12	40	30	100
<b>2011</b>	37	69,8	16	30,2	53	100
<b>Totale</b>	55	66,2	28	33,8	83	100

L'iniziativa legislativa proveniente dalla Giunta rappresenta comunque più della metà delle leggi approvate nel 2010, pari al 60%; percentuale che si profila in rialzo nel 2011 con il 69,8%, pari a 37 leggi di iniziativa dell'esecutivo, su di un totale di 53 leggi approvate. Nel periodo considerato,

<sup>2</sup> Secondo il Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, la Regione Toscana ha il più alto tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare tra tutte le regioni. ("Tendenze e problemi della legislazione regionale", Camera dei Deputati, tomo II, parte II)

preso unitariamente, la presenza delle leggi di iniziativa giunta corrisponde ad un 66,2% , cioè ad un valore in numero assoluto di 55 leggi su di un totale di 83.

**TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO nelle due ultime legislature**

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NR LEGGI	55 (33 + 22)	51	51	52	65	50 (20 + 30)	53

**GRAFICO N. 1 - ANDAMENTO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO**



**TABELLA N. 4 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA OTTAVA LEGISLATURA DIVISE TRA LEGGI D’INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D’INIZIATIVA CONSILIARE**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
	Nr.	%	Nr	%	Nr	%
2005 (VIII) <sup>5</sup>	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 1 CR+ GR	45	69,3	19	29,2	65	98,5+ 1,5
2010	10	50	10	50	20	100

## 2. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Esaminare il prodotto leggi sotto il profilo della composizione fisica permette di valutare la produzione legislativa non solo dal punto di vista numerico (la Regione Toscana produce molte o poche leggi) ma anche in base alla loro ampiezza. Come sempre la rilevazione è svolta sulle articolazioni di base di una legge, cioè articoli e commi, a cui si aggiunge la rilevazione dei

caratteri. I dati raccolti vengono suddivisi in 5 classi di ampiezza, dalla più piccola alla più grande. La collocazione delle leggi in una classe di ampiezza maggiore o minore aiuta ad avere un'idea del peso fisico che la legge possiede, collocazione che comparata con i soggetti proponenti rivela, per esempio, il maggiore o minore impatto che l'intervento normativo può avere.

La rilevazione sul 2010 e sul 2011 conferma quanto emerso nei precedenti rapporti, cioè che le leggi proposte dai consiglieri si collocano in maggioranza nelle classi di ampiezza minore in tutte e tre le caratteristiche esaminate. La maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare non supera i 5 articoli, per i due anni considerati delle 28 leggi ascritte all'iniziativa consiliare 18 rientrano in questa dimensione, pari al 64,2%; per lo più sono leggi composte da non più di 10 commi (17 leggi pari al 60,7%) e che non superano i 10.000 caratteri (15 leggi sono composte fino ad un massimo di 5.000 caratteri – 53,7% - e 8 arrivano ad un massimo di 10.000 caratteri – 28,5%). Di rado ci sono leggi di iniziativa consiliare che si collocano sopra le classi di dimensione medio-bassa.

La dimensione fisica delle leggi di iniziativa della Giunta è distribuita su un ventaglio di classi più ampio e sebbene il 54,5 % si colloca in classi medio-basse, anche in questo caso più della metà, cioè 12 leggi su 18 per il 2010 e 18 leggi su 37 per il 2011 non superano i dieci articoli, esistono anche leggi che superano i 20 articoli (11 leggi sulle 55 dei due anni), vanno oltre i 40 commi (12 leggi nel 2011 e 2 nel 2010) e 11 leggi superano i 20.000 caratteri (3 per il 2010 e 11 per il 2011) senza contare le leggi finanziarie che nel 2010 raggiunge i 139 articoli e nel 2011 è composta da 155 articoli.

Per la distribuzione per anno nelle varie fasce individuate si vedano le tabelle pubblicate in appendice al volume.

### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

A completamento dei rilevamenti in merito alle dimensioni fisiche delle leggi, un ultimo sguardo è dedicato al preambolo nei suoi elementi costitutivi, i '*visto*' e i '*considerato*'

Il 2011 è il terzo anno di applicazione della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) il cui l'articolo 9<sup>3</sup> è dedicato alla motivazione delle leggi e dei regolamenti e che 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'articolato. Lo stesso articolo chiarisce che il preambolo è parte integrante del testo normativo.

---

<sup>3</sup> L'articolo 9 della l.r. 55/2008 è entrato in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge 4/2009 tutte le leggi regionali toscane contengono il preambolo.

In una prima fase di sperimentazione, allo scopo di facilitare la redazione delle motivazioni e mantenere l'omogeneità dei preamboli, gli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta si sono dotati di linee guida comuni.

Con la nuova legislatura le linee guida, opportunamente modificate dopo la fase sperimentale, sono state tradotte a livello ufficiale con un atto di intesa tra il Consiglio e la Giunta<sup>4</sup>. Le linee guida ufficiali specificano cosa i *visto* e i *considerato* debbono contenere, indicando, in particolare, che i *visto* debbono ricostruire il quadro normativo statale, comunitario e regionale, partendo dall'individuazione del tipo di potestà esercitata nelle disposizioni presenti nell'articolato, 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.

In questa parte del rapporto prenderemo in considerazione solo la dimensione fisica dei *visto* e dei *considerato* per completare l'esame del formato delle leggi, ricordando che il preambolo è parte integrante della legge stessa, ed è stato considerato nel conteggio dei caratteri che compongono la legge<sup>5</sup>.

Considerando le 30 leggi del 2010 complessivamente i *visto* sono 170 e i *considerato* 196, la quasi parità di presenza dei due elementi fa pensare che la ricostruzione del quadro giuridico è ampia e minuziosa.

Per l'anno 2011, per 53 leggi si contano 376 *visto* e 468 *considerato*. In questo caso il rapporto numerico tra i due elementi si allarga a favore di una maggiore presenza di *considerato*.

Se si guarda alle classi di ampiezza, anche in questo caso, si nota che la maggior parte dei *visto* e dei *considerato* si collocano nella fascia medio-bassa: nel 2010, 9 leggi si collocano nella fascia di 4 *visto*, 8 leggi con 5 *visto*; per i *considerato* la fascia media si amplia e si va dalle 6 leggi con 3 *considerato* alle 4 leggi con 6 *considerato*. Sempre nel 2010, solo la legge finanziaria (l.r. 65/2010) rientra nella classe di maggiore ampiezza raggiungendo i 28 *visto* e i 36 *considerato*.

---

<sup>4</sup> L'atto di intesa siglato ai sensi dell'articolo 20 della l.r. 55/2008 è stato approvato, per il Consiglio, con delibera dell'Ufficio di presidenza del 27 settembre 2010, n. 65 e dalla Giunta con d.p.g.r. n. 1 del 5 gennaio 2011 e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, n. 3 del 19 gennaio 2011.

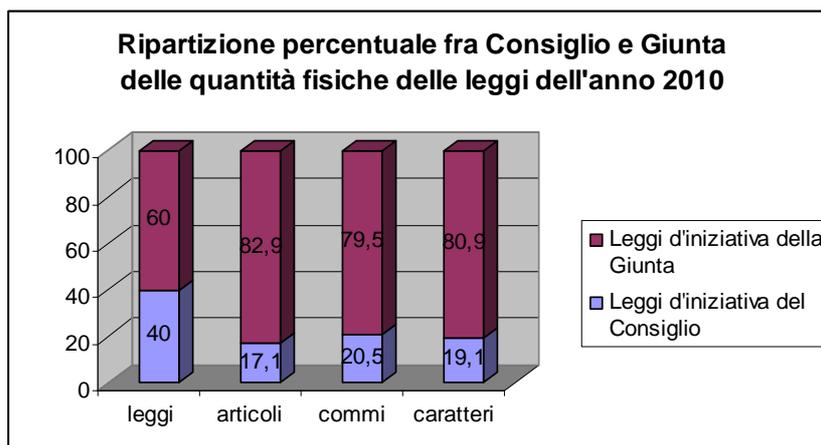
<sup>5</sup> In altra parte del rapporto è trattato il ruolo del preambolo all'interno della legislazione toscana.

La stessa condizione si verifica nel 2011 in cui la maggior parte delle leggi si concentra su tre classi, quella da 3 visto con 12 leggi, quella da 4 con 11 leggi, e quella composta da 5 visto con 9 leggi. Fanno eccezione la legge regionale finanziaria per il 2012 composta da 38 visto e la legge di manutenzione il cui preambolo è composto da 50 visto.

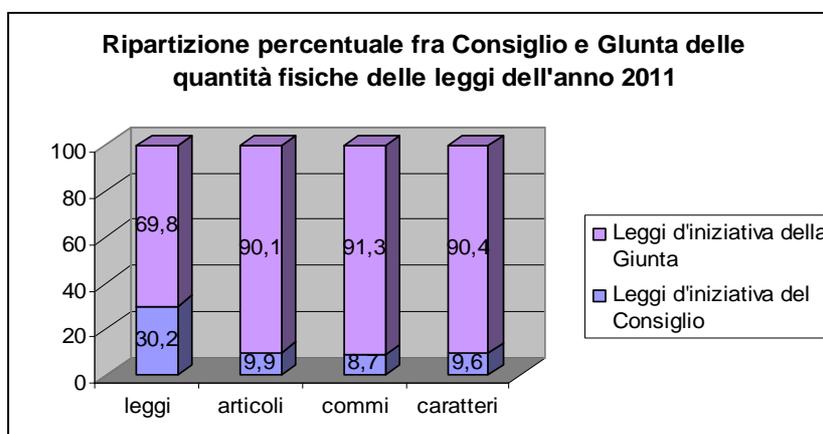
Anche per i considerato si ottiene la stessa frequenza con la presenza di 10 leggi composte da 3 considerato e 10 leggi composte da 4 considerato. I preamboli delle restanti leggi sono composte da 1 solo considerato fino ad una composizione massima di 45 considerato, in presenza della legge regionale di manutenzione (l.r. 10/2011) e 48 per la legge finanziaria per l'esercizio dell'anno 2012.

Anche in questo caso come per le altre articolazioni delle leggi si è per lo più di fronte alla presenza di quantità piccole e solo in pochi casi il numero diventa consistente.

**GRAFICO N. 2 - RIPARTIZIONE PERCENTUALE FRA CONSIGLIERI E GIUNTA DELLA QUANTITÀ FISICHE DELLE LEGGI DELL'ANNO 2010**



**GRAFICO N. 3 - RIPARTIZIONE PERCENTUALE FRA CONSIGLIERI E GIUNTA DELLA QUANTITÀ FISICHE DELLE LEGGI DELL'ANNO 2011**



### 3. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La rilevazione della competenza legislativa esercitata nelle leggi è svolta seguendo le indicazioni sul tipo di potestà esercitata dichiarata nei 'visto' che compongono il preambolo. Nel delineare il quadro giuridico di riferimento, la prima qualificazione che la legge attesta nel proprio preambolo è proprio la potestà legislativa esercitata ai sensi del terzo o del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione o di entrambi.

Già a partire dagli ultimi anni dell'ottava legislatura, la produzione legislativa toscana, che inizialmente esercitava soprattutto la potestà residuale (cosiddetta 'esclusiva regionale'), ha invertito la tendenza (tab. 6). Lentamente, sono aumentate le leggi emanate in base alla potestà concorrente che nel 2010 si attestano al 43,3% e nel 2011 raggiungono il 47,2 % e aumentano anche le leggi che esercitano le due potestà congiuntamente, il 13,4 nel 2010 e il 24,5 % della legislazione del 2011, cioè sempre più ci troviamo davanti ad una legislazione che abbraccia più materie e la potestà effettivamente esercitata si interseca. Un esempio classico è l'interdipendenza che corre tra le materie 'tutela della salute' e 'servizi sociali', che spesso richiede una trattazione normativa unitaria, ma altri casi possono farsi per quanto riguarda le attività produttive e i contenuti della legislazione finanziaria.

Dai dati rilevati è ragionevole ritenere che, nei prossimi anni, le leggi conterranno sempre più un intreccio di competenze e che l'esercizio contemporaneo delle due potestà (quindi della categoria 'mista') non può che aumentare (tab. 5).

**TABELLA N. 5- DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER L'ANNO 2010 E 2011**

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
2010 <sup>(*)</sup>	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100

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

**TABELLA N. 6 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA DALL'INIZIO DELLA OTTAVA LEGISLATURA**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE		MISTA		TOTALI	
	NR	%	NR	%			NR LEGGI	%
<b>2005<sup>(*)</sup></b>	6	27,3	16	72,7	--	--	22	100
<b>2006</b>	20	39,2	31	60,8	--	--	51	100
<b>2007</b>	17	33,3	34	66,7	--	--	51	100
<b>2008</b>	21	40,5	31	59,5	--	--	52	100
<b>2009</b>	19	29,3	37	56,9	9	13,8	65	100
<b>2010<sup>(*)</sup></b>	9	45,0	11	55,0	--	--	20	100
<b>2010<sup>(**)</sup></b>	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
<b>2011</b>	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100

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

## **5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA**

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dagli anni precedenti mantenendo la stessa linea di tendenza. La tipologia più frequentata è quella che raggruppa le leggi di modifica. Complessivamente, nel periodo esaminato, su 83 leggi, 45 (pari al 54,2%) intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale.

Le 45 leggi di manutenzione realizzano 24 interventi nel 2010 e 79 interventi nel 2011 di cui alcuni ripetutamente sulle stesse leggi, anche se su punti diversi delle disposizioni. A questi interventi, attuati con leggi che contengono quasi esclusivamente norme di modifica, vanno sommati altri 27, nel 2010, e 56, nel 2011, interventi manutentivi che si trovano all'interno di leggi contenenti soprattutto nuove disposizioni<sup>6</sup>. In totale le 83 leggi attuano 186 interventi di modifica.

Ad un così alto numero di interventi manutentivi concorrono in maniera significativa non solo le singole leggi ma anche i grandi contenitori come la legge di manutenzione e la legge finanziaria; solo la legge di manutenzione (l.r.

<sup>6</sup> Si ricorda che per classificare le leggi si usa il criterio di prevalenza per cui un testo di legge che contiene soprattutto nuove disposizioni non viene inserito nella tipologia manutenzione, ciò non toglie che esistano interventi di modifica anche in altre leggi diversamente classificate che pure vanno conteggiati per avere un quadro preciso del funzionamento dell'ordinamento legislativo toscano.

10/2011) agisce su 39 leggi e la finanziaria per l'anno 2011 (l.r. 65/2010) interessa 30 leggi.

L'altro aspetto interessante da rilevare è che le leggi toccate più di frequente e in tempi più ravvicinati sono proprio le leggi più recenti. Si tratta spesso di leggi di riordino o che svolgono la funzione di testi unici<sup>7</sup>: la legge regionale 1/2005 in materia di governo del territorio, la legge regionale 40/2005 concernente l'ordinamento sanitario<sup>8</sup>, e più di recente i testi unici in materia di personale (l.r. 1/2009) e di riordino della normativa sui consiglieri e i componenti della Giunta (l.r. 3/2009). Sono le leggi approvate negli ultimi anni della settima ed ottava legislatura a subire frequenti e ricorrenti modifiche; *stranamente ed apparentemente*, le leggi di più vecchia data, con le dovute eccezioni, sembrano mostrare una maggiore resistenza al cambiamento.

Ancora da sottoporre all'attenzione dei lettori è il fenomeno di leggi di recentissima approvazione, in questa stessa legislatura, che subiscono modifiche a distanza di pochissimi mesi, es. la legge regionale 11/2011 in materia di produzione di energia alternativa, approvata in marzo e modificata in novembre con l.r. 56/2011.

Escludendo le leggi meno recenti, si osserva che le prime modifiche intervengono, in media, a distanza di 5/6 mesi dalla data di approvazione della legge originaria, segno di una 'durevolezza' delle norme davvero molto bassa.

Dai primi rapporti sulla legislazione la percentuale delle leggi di modifica non ha fatto altro che aumentare, fino a raggiungere e superare la quota del 50% della produzione legislativa annuale.

Per concludere se incrociamo la dimensione fisica delle leggi con la categoria 'manutenzione' troviamo che la maggior parte delle leggi di manutenzione si collocano sotto i 10 articoli (13 leggi per il 2010 e 19 per il 2011), rispettivamente 3 leggi per il 2010 e 4 per il 2011 si attestano tra i dieci e i venti articoli (2010), una supera di poco i 20 articoli (2010), 3 leggi del 2011 si situano tra i 20 e i 40 articoli; le ultime due leggi classificate come manutenzione sono decisamente più corpose con 53 (l.r. 40/2011) e 93 articoli (l.r. 10/2011), a queste ultime vanno aggiunte le leggi finanziarie per il 2010 e per il 2011 che, pur non classificate come legge di manutenzione, contengono numerosi interventi modificativi ed è composta da 139 articoli, la legge approvata nel 2010 e da 155 articoli la legge finanziaria approvata nel 2011.

Si tratta, quindi, in prevalenza di interventi di manutenzione di modesta entità, che evidentemente non sono riconducibili al contenitore della legge di manutenzione, nato con l'intento di ridurre e contenere il numero ed il peso delle leggi di modifica.

---

<sup>7</sup> Anche se non possono essere dichiarati tali a tutti gli effetti perché non sono comprensivi di tutta la normativa del settore o della materia.

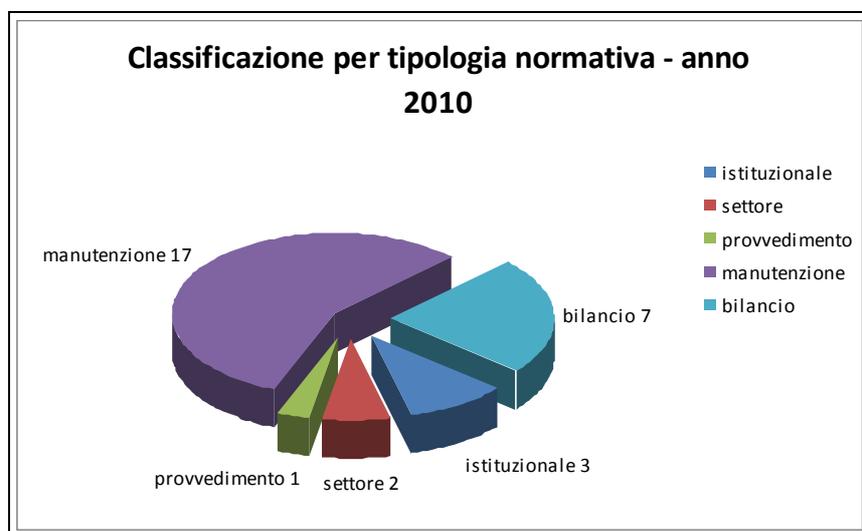
<sup>8</sup> Al termine dell'anno 2011 la legge regionale 1/2005 e la legge regionale 40/2005 hanno totalizzato entrambe 21 interventi manutentivi, che come già detto, spesso hanno riguardato la modifica di numerosi articoli.

Per quanto riguarda le altre categorie normative, il numero degli interventi legislativi è decisamente minore rispetto alla tipologia manutenzione: 7 in materie istituzionali (3 per il 2010 e 4 per il 2011), 11 interventi di settore (2 nel 2010 e 9 nel 2011), 2 leggi del 2011 interessano più settori e di conseguenza è collocata nella categoria intersettoriale, una sola legge rientra nella categoria di legge provvedimentale ed è l'intervento a favore della Lunigiana colpita dall'alluvione (l.r. 57/2011). Da segnalare, per l'interesse che ricoprono, la legge regionale sull'iniziativa popolare (l.r. 51/2010), la legge in materia di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (l.r. 11/2011), la legge regionale in materia di ATO e per la gestione del servizio idrico integrato e la gestione del servizio dei rifiuti (l.r. 12/2011), da porre all'attenzione anche per un'altra particolarità, cioè come legge la cui entrata in vigore ha comportato la sua abrogazione immediata, perché la sua vigenza era legata alla mancata approvazione della proroga delle AATO da parte della legislazione nazionale, invece, puntualmente emanata dal governo. Nello scorcio finale del 2011 vanno segnalati altri interventi normativi interessanti quali: le norme sul sistema delle autonomi locali (l.r. 68/2011) e la disciplina del servizio fitosanitario regionale (l.r. 64/2011).

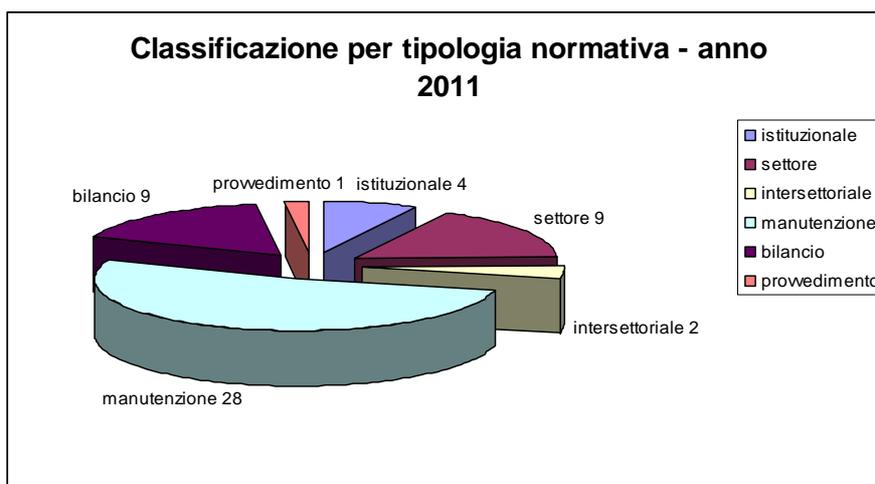
**TABELLA N. 7 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2010 E ANNO 2011**

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2010		ANNO 2011	
	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	3	10	4	7,6
SETTORE	2	6,7	9	16,9
INTERSETTORIALI	0	0	2	3,8
RIORDINO	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	3,3	1	1,9
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	17	56,7	28	52,9
BILANCIO	7	23,3	9	16,9
TOTALI	30	100	53	100

**GRAFICO N. 4– CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA - ANNO 2010**



**GRAFICO N. 5 – CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA - ANNO 2011**



## **6. CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE**

La collocazione delle leggi regionali in una griglia composta da 6 macrosettori, divisi al loro interno complessivamente in 48 voci<sup>9</sup>, fermo restando la stabilità della presenza alla voce 'finanza regionale' con 8 leggi per il 2010 e 13 per il 2011, offre un addensamento di leggi nel macrosettoe 'ordinamento istituzionale' per la produzione del 2010 con 10 leggi, ed una dispersione delle restanti 12 leggi nei macrosettori 'territorio, ambiente e infrastrutture' (4 leggi), 'servizi alla persona e alla comunit ' (5 leggi). Le leggi del 2011 si concentrano,

<sup>9</sup> Per la griglia con la distribuzione delle leggi si veda la tabella n 7 in appendice .

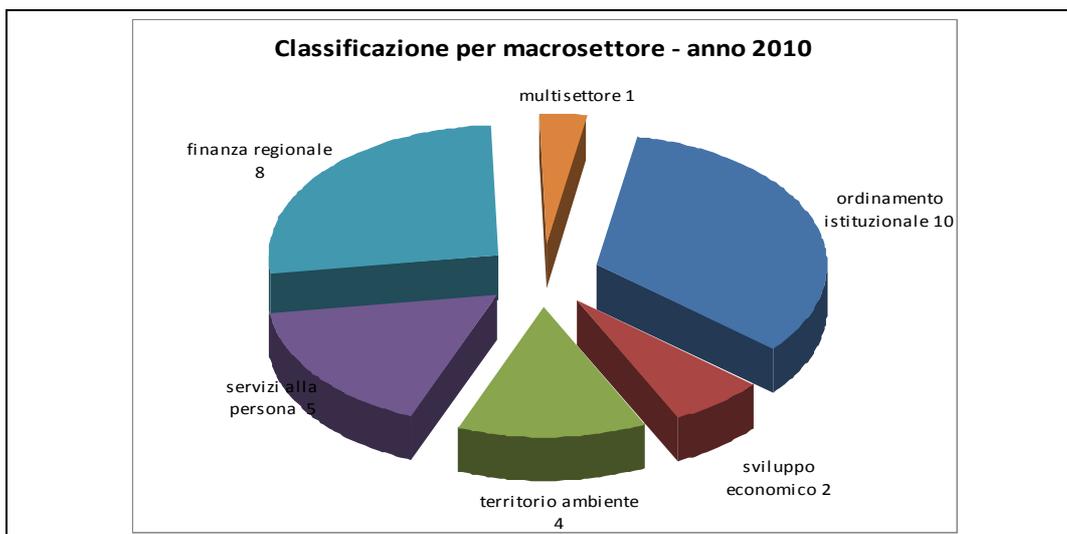
invece, maggiormente nei macrosettori ‘territorio, ambiente e infrastrutture’ dove si collocano 13 leggi e nei ‘servizi alla persona e alla comunità’ con 11 leggi. Il macrosettore che vede un numero ridotto di interventi nell’intero periodo esaminato è lo sviluppo economico dove si trovano solo 2 leggi per il 2010 e 6 per il 2011. Nel macrosettore ‘ordinamento istituzionale’ sono presenti 10 leggi per il 2010 e 9 per il 2011. Le ultime due leggi (1 per ciascun anno considerato) si collocano nel multi settore.

All’interno dei macrosettori la distribuzione delle leggi occupa poche voci, gli interventi legislativi si addensano su di un numero limitato di voci. Le 30 leggi del 2010 interessano 15 voci su 48, corrispondente al 31,2% delle materie classificate; per il 2011 ci sono 53 leggi distribuite su 26 voci, equivalenti al 54,2% del totale delle voci.

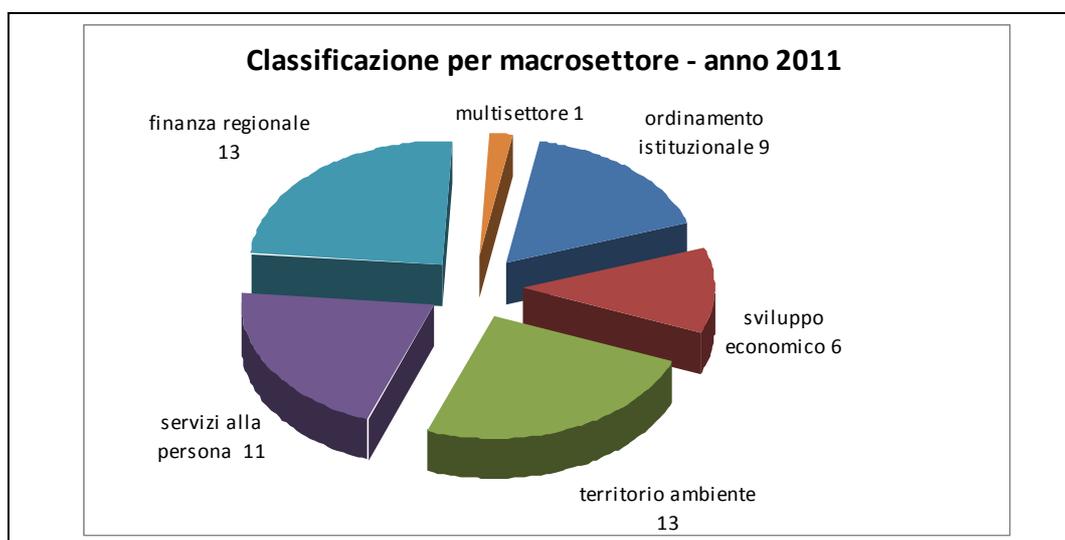
La voce che raccoglie gli interventi legislativi più numerosi, escludendo le leggi di bilancio e sommando gli interventi del 2010 e 2011, è quella titolata ‘organi della regione’ con 8 leggi, seguono la voce ‘personale e amministrazione’, nel macrosettore ‘ordinamento istituzionale’, e la voce ‘protezione della natura e dell’ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti’ entrambe con 6 leggi. Le restanti leggi si disperdono sulle restanti voci censite con numeri dimezzati rispetto alle voci più consistenti (in genere ci sono 1 o 2 interventi).

Rispetto agli anni precedenti, gli interventi legislativi del 2011 sono rimasti stabili nel numero di voci raggiunte, 28 su 48, rispetto al 2008, quando la percentuale delle materie interessate da un intervento legislativo era pari al 51%, nel 2009 la distribuzione delle leggi interessava 27 delle 8 voci (56%), mentre nel 2010 le 20 leggi approvate a fine legislatura raggiungevano il 20% delle materie in cui sono divisi i macrosettori. Una produzione, quindi, che non si discosta molto rispetto alle precedenti.

**GRAFICO N. 6 CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE – ANNO 2010**



## GRAFICO N. 7 CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE – ANNO 2011



### 7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

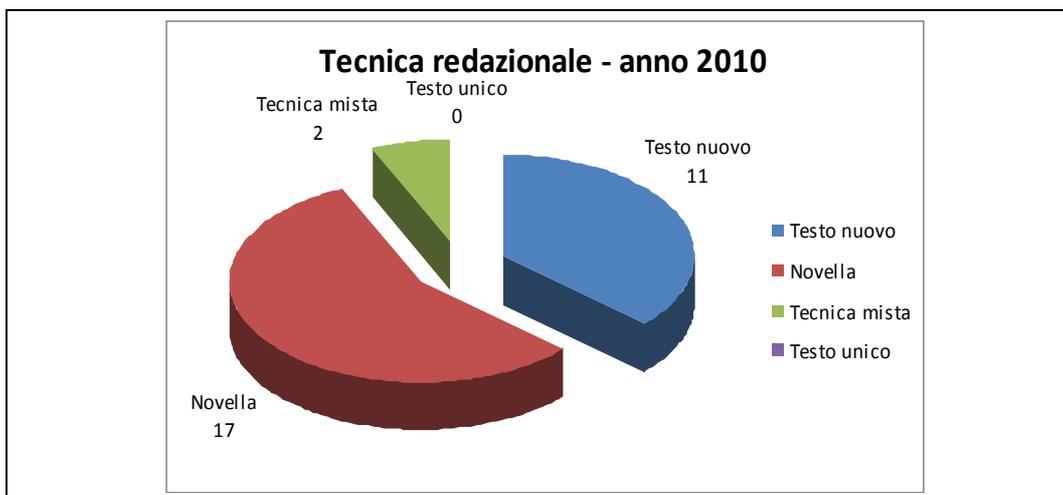
L'analisi delle leggi in base alla tecnica di scrittura e redazione delle leggi conferma i risultati della classificazione in base alla tipologia normativa con la presenza, sia per il 2010 che per il 2011, di una maggioranza di leggi di novellazione e un numero inferiore di leggi con un testo nuovo. Per il 2010, le 17 leggi di novella sono pari al 56,7% del totale delle leggi, contro il 36,7 di leggi contenenti solo testo nuovo, mentre i testi di legge che adottano una tecnica mista, cioè che contengono sia nuove norme che norme di modifica, sono il 6,6% del totale.

Lo stesso tipo di distribuzione si ha con le leggi del 2011; il 52,9% delle leggi adottano la tecnica della modifica, il 26,4% sono composte da testo nuovo, in diminuzione rispetto al 2010, mentre l'uso della tecnica mista, con il 20,7 %, della legislazione del 2011, raggiunge una percentuale maggiore rispetto all'anno precedente.

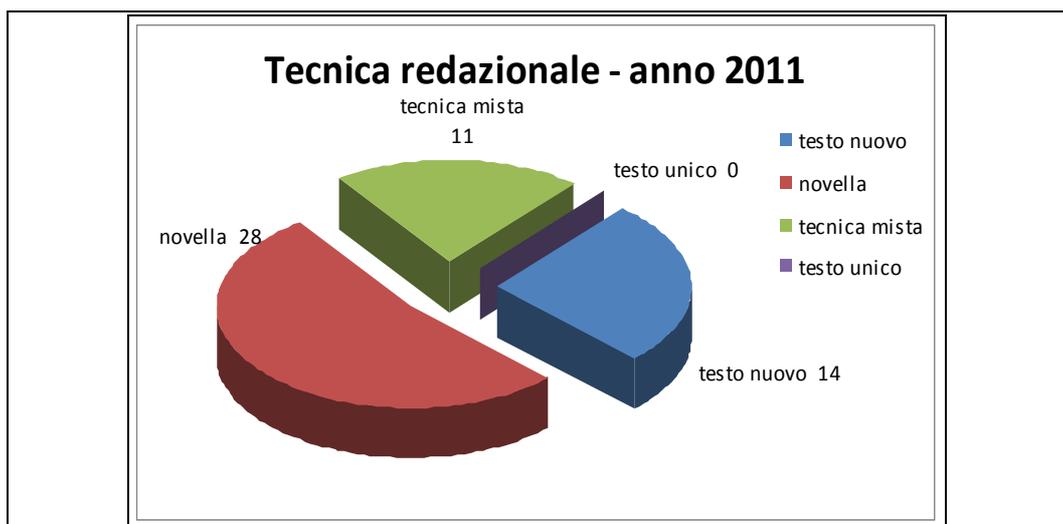
TABELLA N. 8– DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	Anno 2010	Anno 2011
Testo nuovo	11	14
Novella	17	28
Tecnica mista	2	11
Testo unico	0	0
Totale	30	53

**GRAFICO N. 8 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI DELL'ANNO 2010 IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**



**GRAFICO N. 9 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI DELL'ANNO 2011 IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**



## 8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

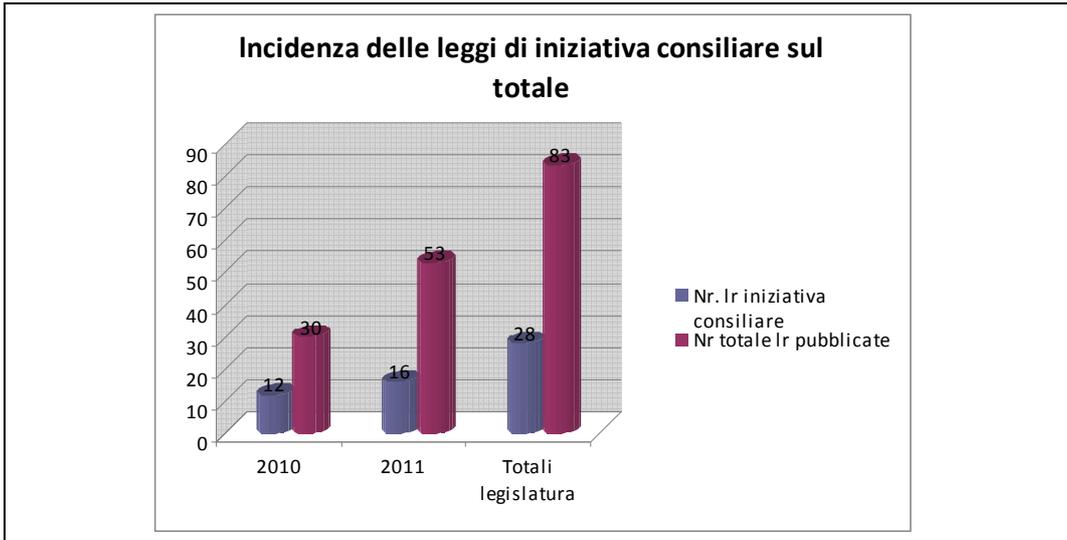
**TABELLA N. 9 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI**

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 <sup>10</sup>	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
<b>Totale legislatura</b>	28	83	33,8%

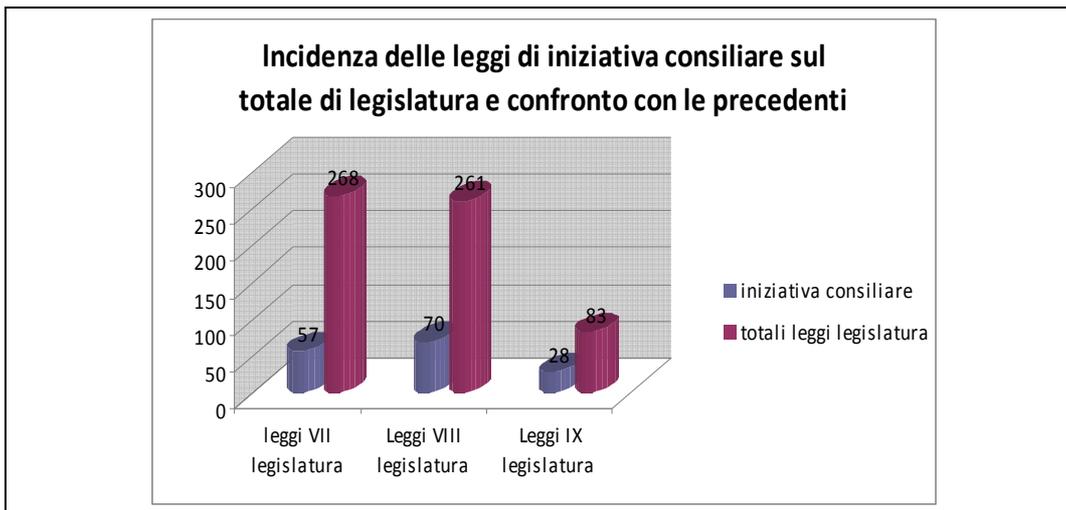
<sup>10</sup> Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio.

Nei primi paragrafi si è già evidenziato come la nuova legislatura vede fin da subito un dinamismo della iniziativa consiliare con una sempre crescente possibilità di successo. È evidente che sia la produzione del 2010 con il 40% che quella del 2011 con il 30,2% conquistano percentuali decisamente più alte di quelle ottenute nella legislazione precedente (vedi tabella riassuntiva nell'appendice).

**GRAFICO N. 10 - LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI**



**GRAFICO N. 11 – INCIDENZA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE SUL TOTALE DI LEGISLATURA E CONFRONTO CON LE PRECEDENTI**



Un'analisi più approfondita sui soggetti proponenti fa risaltare che ben 10 delle 12 leggi di iniziativa consiliare del 2010 e 9 delle 16 del 2011 provengono dall'Ufficio di presidenza, in cui sono presenti le diverse componenti politiche

del Consiglio, quindi sono leggi che hanno un sostegno di tipo trasversale e una maggiore probabilità di essere approvate in aula; inoltre, spesso hanno anche un iter preferenziale rispetto a tutte le altre proposte di legge, poiché, nella maggior parte dei casi, vanno direttamente alla discussione in aula senza passare dalle commissioni referenti per materia.

Il settore prevalente in cui si svolge l'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, per lo più, è quello istituzionale ed organizzativo, ed è il caso di tutte le leggi del 2010 di iniziativa consiliare, come le leggi di modifica al testo unico sull'organizzazione e sul personale, al testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, la legge contenente le modifiche alla disciplina sui referendum, oppure la legge che disciplina l'iniziativa legislativa popolare, la legge per la razionalizzazione delle spese del Consiglio. Ugualmente nel 2011 la maggior parte delle leggi ad iniziativa dell'Ufficio di presidenza si occupa di materie istituzionali.

La materia istituzionale non esaurisce, però, tutta l'iniziativa consiliare che si esercita, invece, anche su tematiche di solito più congeniali all'attività di Giunta. Si tratta di un fenomeno già comparso negli anni precedenti e che si attua attraverso interventi, sia pure non corposi, su diverse materie, quali l'urbanistica, all'interno della voce 'territorio, ambiente e infrastrutture' (l.r. 68/2010), oppure i 'servizi alla persona e alla comunità', in quest'ultimo caso sono interventi di tipo sociale come la legge che detta disposizioni per la promozione della sicurezza stradale (l.r. 19/2011) o interventi di sostegno a persone che sono state vittime di disastri ambientali o incidenti (l.r. 41/2010 e l.r. 57/2011); ma anche interventi nel macrosettore dello sviluppo economico con l'introduzione di alcune modifiche al Codice del commercio (l.r. 63/2011), oppure modifiche alla legge in materia di installazione di impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili (l.r. 56/2011).

**GRAFICO N. 12 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE – ANNO 2010**



**GRAFICO N. 13 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE – ANNO 2011**



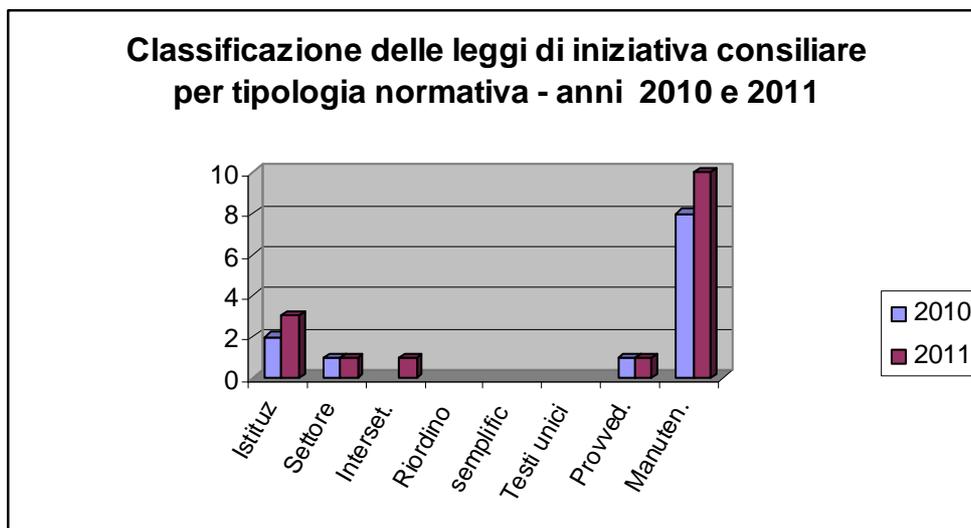
La classificazione delle leggi di iniziativa consiliare in base alla tipologia normativa, però, evidenzia che anche per il consiglio come per la giunta la tecnica adottata è in larga parte quella della legge di modifica.

Infatti delle 28 leggi approvate nell'intero periodo considerato ed ascritte ai consiglieri 18 sono leggi di manutenzione, pari al 64,2% del totale. Le rimanenti tipologie si dividono le restanti 10 leggi, con la prevalenza delle leggi in materia istituzionale.

**TABELLA N. 10 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA**

ANNO	2010		2011		Totali legislatura	
	Nr leggi	%	Nr leggi	%	Nr leggi	%
ISTITUZIONALE	2	16,7	3	18,75	5	17,8
SETTORE	1	8,3	1	6,25	2	7,2
INTERSETTORIALE	0		1	6,25	1	3,6
RIORDINO	0		0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0		0	0	0	0
TESTI UNICI	0		0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	8,3	1	6,25	2	7,2
MANUTENZIONE	8	66,7	10	62,5	18	64,2
<b>TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO</b>	12	100	16	100	28	100

**GRAFICO N. 14 CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE – ANNO 2010 E 2011**



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

**9.1. TECNICA LEGISLATIVA**

La presenza nella produzione legislativa toscana di un sempre maggior numero di interventi normativi di tipo modificativo rischia di rendere vani gli sforzi che lo stesso legislatore ha compiuto per raggiungere una qualità tecnico – redazionale e una chiarezza delle disposizioni introducendo la normativa raccolta nella legge regionale 55/2008. Come si è, in altri casi, evidenziato, lo stratificarsi della legislazione attraverso l'uso delle modifiche, sia pure testuali, facilmente crea situazioni di difficoltà interpretative, di sfasature temporali tra quanto già applicato e quanto si andrà ad attuare, di incongruenze tra gli atti attuativi.

Soprattutto in presenza di interventi corposi di modifica, non è facile, nemmeno attraverso una puntuale applicazione delle regole di tecnica legislativa, riuscire ad evitare incongruenze ed errori, in particolare quando non si riesce ad attenersi ad alcuni suggerimenti basilari della tecnica legislativa, quale la modifica dell'unità minima di base, come il comma, giungendo, invece, a sostituire periodi o singole parole. La stessa difficoltà (se non maggiore), stessi margini di errori e di confusione, si presentano quando con la tecnica della modifica si cambiano quasi interamente le leggi, invece di usare l'istituto dell'abrogazione e la riscrittura di un testo nuovo.

Altro problema, già segnalato, è la creazione di titoli lunghi, soprattutto quando si modificano contemporaneamente più leggi e non si ha a disposizione una dizione onnicomprensiva quale può essere la legge di manutenzione o quella

di semplificazione, oppure ancora la stessa legge finanziaria, fattispecie che contemplano, per definizione, la presenza di norme di numerosi e diversi settori. La necessità e i diversi tentativi di dare al cittadino un titolo non eccessivamente lungo ma allo stesso tempo comprensibile, nella maggior parte dei casi, mal si concilia con la chiarezza e la trasparenza.

## 9.2. LEGGI IN VIGORE

Le leggi in vigore alla fine del 2010 sono state determinate in circa 506, escluse come al solito le leggi di pura modifica, le leggi di bilancio e le leggi abrogate durante l'anno. Alla fine dell'anno 2011 le leggi vigenti, calcolate sempre con il sistema già indicato, si possono stimare in circa 536.

Il dato ottenuto con questo sistema risulta inferiore al dato ottenuto sottraendo dal numero delle leggi complessivamente approvate dall'assemblea legislativa, dal 1970 alla fine del 2011, il numero delle leggi esplicitamente abrogate nello stesso periodo che risulta corrispondere a 843 leggi regionali ufficialmente vigenti (al 31 dicembre 2011 si contano 2969 leggi regionali approvate, e 2126 leggi abrogate); su questa modalità di conteggio non sono svolte operazioni di valutazione sul contenuto delle leggi, come invece si fa nel conteggio precedente in cui si distinguono tra le leggi di modifica, eliminando dal conteggio quelle che rientrano totalmente nella legge che viene sottoposta a modifica).

Delle 843 leggi censite come vigenti al termine dell'anno 2011 si possono distinguere tra il gruppo di 616 leggi che non sono mai state modificate e che quindi mantengono il testo base e il gruppo di 227 testi normativi che risultano aver subito una o più modifiche: si ricorda che alcune leggi risultano modificate anche fino a 21 volte.

**TABELLA N. 11 - ANDAMENTO DELLE LEGGI IN VIGORE PER ANNO**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
556	467	474	497	524	526	548	546	559	476	506	536

## 9.3. ENTRATA IN VIGORE

Come negli anni precedenti la rilevazione dell'entrata in vigore fa emergere come, sempre più spesso, si ricorra all'entrata in vigore anticipata, per lo più al giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, ma ci sono 2 casi di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale, cioè la legge finanziaria e la legge istitutiva delle nuove autorità per il servizio idrico e per il servizio di gestione rifiuti (l.r. 66/2011 e l.r. 69/2011). Se si osservano i dati si può notare come gli anni esaminati, presi singolarmente, mantengono una preponderanza di leggi con

entrata in vigore regolare, ma se si guarda al dato complessivo del periodo, le leggi con entrata anticipata sopravanzano sia pure di una sola unità le altre leggi. Come per i precedenti rapporti, non possiamo che far notare come non sempre risulti evidente la necessità di anticipare l'entrata in vigore al giorno successivo alla data di pubblicazione. Inoltre, da un confronto, sia pure approssimativo ed estemporaneo con altri dati, in particolare con le leggi di manutenzione, sembra evidenziarsi che le leggi con entrata in vigore anticipata sono spesso quelle che in percentuale maggiore subiscono modifiche successive.

**TABELLA RIASSUNTIVA N. 12 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA**

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
<b>ANNO 2010</b>	11	36,7	19	63,3	30	100
<b>ANNO 2011</b>	30	56,6	23	43,4	53	100
<b>TOTALE</b>	41	49,4	42	50,6	83	100

**TABELLA RIASSUNTIVA N. 13 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELL'OTTAVA LEGISLATURA**

	ANNO 2007		ANNO 2008		ANNO 2009		ANNO 2010	
	Nr.	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA	19	37,2	18	35,2	22	33,8	5	25
ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"	-	-	-	-	35	53,8	12	60
<b>TOTALE</b>	51	-	52	-	65	100	20	100