

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2015 E CARATTERI QUALITATIVI. QUADRO RIASSUNTIVO DELLA PRODUZIONE DELLA NONA LEGISLATURA

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

La relazione sulla produzione del 2015 si occuperà delle leggi approvate e pubblicate sul bollettino ufficiale della Regione Toscana nell'anno solare, ma è anche l'occasione per un'analisi complessiva sull'intera produzione della nona legislatura poiché il 2015 ha visto la fine della nona legislatura, e l'avvio della decima legislatura.

L'analisi dei dati sarà svolta sull'intera produzione annuale e in maniera disgiunta per i dati di fine nona legislatura e per quelli di inizio della decima legislatura, evidenziandone le rispettive caratteristiche.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DEL 2015

Nel 2015 sono state approvate complessivamente 66 leggi, di cui 41 leggi¹ fanno parte della nona legislatura, e di queste 6 sono leggi di modifica statutaria e 35 sono leggi regionali ordinarie; invece, 25 sono i testi da attribuire alla decima legislatura.

Le leggi dei primi mesi del 2015 sono state di notevole spessore, come spesso accade alla fine di una legislatura. Possiamo citare ad esempio la nuova legge sulla programmazione e la contabilità regionale (l.r. 1/2015) accompagnata dalla legge di modifica della normativa di settore (l.r. 2/2015), la legge di riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge statale 56/2014 (l.r. 22/2015), la legge regionale per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale toscano (l.r. 28/2015). Ma si devono citare anche le sei leggi di modifica statutaria approvate nel 2015, entro la nona legislatura, di cui due sono state promulgate e pubblicate all'inizio della decima.

La nuova legislatura è stata aperta con l'approvazione di alcune proposte di iniziativa consiliare, iniziativa trasversale perché proveniente dall'Ufficio di presidenza, cosa non insolita per l'Assemblea legislativa toscana e che si era già verificata all'inizio della precedente legislatura.

¹ Si è scelto di conteggiare come appartenenti alla nona legislatura le leggi di modifica statutaria n. 56 e n. 57 che pur essendo state promulgate a metà luglio 2015, dal nuovo Presidente eletto, hanno percorso tutto il loro iter e sono state approvate con prima e seconda deliberazione dall'Assemblea legislativa precedente.

L'iniziativa giuntalesca è iniziata con la presentazione delle proposte di legge riservate all'esecutivo, cioè il rendiconto e la variazione di bilancio, per poi continuare con la normativa in attuazione della legge regionale sul riordino delle funzioni provinciali, con un nuovo intervento sul sistema sanitario a completamento della legge di fine legislatura e che ha visto riportare, utilizzando la tecnica della modifica espressa, sia la nuova normativa che quella già emanata con la legge regionale 28/2015² nell'ambito della legge regionale 40/2005, che ha sempre più il ruolo di un testo unico, ma che risente anche dei numerosissimi interventi di modifica³.

2.1. LE LEGGI APPROVATE NELLA DECIMA LEGISLATURA

Le leggi approvate nel periodo iniziale della nuova legislatura sono state 25 e rappresentano un numero intermedio tra le 22 leggi del corrispondente periodo dell'ottava legislatura e le 30 leggi del 2010, anno d'inizio della nona legislatura.⁴

Nei primi sei mesi (luglio-dicembre 2015) della decima legislatura sono state approvate e pubblicate in media 4,1 leggi al mese; nei primi mesi della nona legislatura (maggio – dicembre 2010) sono state approvate e pubblicate mediamente 3,75 leggi al mese; nel corrispondente periodo dell'ottava (maggio-dicembre 2005) la media è stata di 2,4 leggi per mese⁵.

2.2. LE LEGGI APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA

Il totale delle leggi approvate nella nona legislatura, cioè 320, risulta in deciso aumento rispetto alla produzione delle ultime due legislature, la settima e l'ottava.

La settima legislatura aveva rappresentato la grande cesura rispetto alle legislature precedenti, quasi dimezzando la produzione legislativa con un totale di poco superiore alle 250 leggi rispetto ad una produzione normativa, nelle legislature precedenti, superiore alle 400 leggi (Tab. n. 1).

² Contestualmente la legge regionale 28/2015 è stata abrogata.

³ Sulla legge 40/2005 sono intervenute circa 31 leggi di modifica.

⁴ I periodi non sono perfettamente coincidenti perché composti da un numero di mesi diversi, in base alla data di inizio della legislatura.

⁵ Le date di inizio delle legislature sono ricavabili dal sito del Consiglio regionale, nelle sezioni dedicate all'Archivio elettorale e all'archivio delle sedute dell'Assemblea.

TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER LEGISLATURA

Legislature	Leggi
I leg. (1970-1975)	253
II leg. (1975-1980)	411
III leg. (1980-1985)	429
IV leg. (1985-1990)	364
V leg. (1990-1995)	435
VI leg. (1995-2000)	464
VII leg. (2000-2005)	268
VIII leg. (2005-2010)	261
IX leg (2010-2015)	320
TOTALE	3205

La differenza si può apprezzare anche dai valori numerici delle leggi approvate annualmente nella nona legislatura, confrontandoli con quelli della precedente legislatura che si era attestata sulle circa 50 leggi degli anni centrali con un picco di 65 leggi nel 2009.

Pur mantenendo l'andamento solito che vede un numero di leggi che aumenta annualmente, fino a raggiungere il picco negli anni centrali della legislatura, per poi calare leggermente e rialzarsi verso la fine della legislatura, la nona legislatura ha avuto, già dal 2012, un certo rialzo numerico rispetto alla legislatura precedente fino ad arrivare alle 71 leggi del 2014 e concludendo con le 41 leggi approvate nei tre mesi di fine legislatura nel 2015 (Tab. 2).

Terminando con un confronto con il periodo analogo della precedente legislatura, si segnala come nel 2010, nei due mesi di fine ottava legislatura sono state emanate 20 leggi; mentre nel 2015 in tre mesi, perché la legislatura si è chiusa alla fine del mese di marzo, ne sono state approvate 41.

TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012 – 2013 – 2014- 2015

ANNO	ANNO 2010⁶	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015⁷	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

⁶ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

⁷ Per l'anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

3. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Guardando al dato complessivo della produzione annuale si evidenzia come la differenza tra le leggi regionali di iniziativa della Giunta e quelle di iniziativa consiliare è pressoché nulla visto che 33 sono le leggi di Giunta, pari al 50 per cento e 32 quelle di Consiglio, cioè il 48,5 per cento, ed una (1,5%) è il risultato dell'unificazione di tre proposte di legge, di cui 2 di iniziativa consiliare ed una proveniente dalla Giunta.⁸

Il dato quasi paritario è dovuto principalmente al successo delle proposte di legge consiliari presentate al termine della legislatura precedente. Infatti, nel periodo di fine legislatura le proposte di legge consiliari che hanno avuto successo sono nel numero di 24 (58,6%), rispetto alle 16 (39%) dovute all'iniziativa della Giunta.

Il rapporto tra leggi di iniziativa giuntale e di iniziativa consiliare si inverte con l'inizio della decima legislatura, rientrando nella "norma" con un numero di leggi ad iniziativa giuntale maggiore rispetto a quelle di origine consiliare: 17 leggi di Giunta (68 %) contro le 8 (32 %) di iniziativa dei consiglieri su un totale di 25 leggi.

TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2015 DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015	33	50	32 (di cui 6 di modifica statutaria)	48,5	65 + 1 pdl GR e CR unificate = 66	98,5 + 1,5 = 100

3.1. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE DELLA DECIMA LEGISLATURA

La decima legislatura si apre con una assemblea legislativa numericamente ridotta rispetto alla precedente. Con le nuove elezioni, infatti, è entrata in vigore la modifica statutaria introdotta nel 2013, con la legge di modifica statutaria n. 18⁹, che riduce a 40 il numero dei consiglieri, a cui va sommato il Presidente eletto, dal precedente numero di 55¹⁰. La nuova composizione assembleare ha comportato anche una diversa organizzazione a partire dal numero delle commissioni permanenti di merito che sono passate da 7 a 4. Resta confermata l'istituzione della Commissione di controllo.

⁸ Si tratta della legge regionale 21/2015 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

⁹ La modifica statutaria è stata introdotta per adeguarsi all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁰ La precedente disposizione statutaria prevedeva un'assemblea composta da 53 consiglieri a cui si aggiungeva il Presidente eletto e il primo dei candidati alla carica di presidente non eletto.

Alla luce di queste novità si può operare il confronto tra l'inizio della decima legislatura e i corrispondenti periodi iniziali delle legislature precedenti.

Dal luglio 2015 al termine dell'anno sono state approvate 17 leggi di iniziativa della Giunta e cioè il 68 per cento e 8 di iniziativa dei consiglieri, pari al 32 per cento, su di un totale di 25 leggi ascrivibili alla decima legislatura.

Il confronto in valori numerici assoluti non esprime grandi scostamenti tra i vari periodi, la differenza è tra le 6 leggi consiliari e le 16 di giunta approvate all'inizio dell'ottava, corrispondente ad un totale di 22 leggi, e le 18 di iniziativa giuntale e le 12 di iniziativa consiliare, per un totale di 30 leggi, del corrispondente periodo della nona legislatura.

Più evidenti le differenze se confrontate in valori percentuali poiché le 6 leggi consiliari del 2015 corrispondono al 27,3 per cento e le 16 di giunta equivalgono al 72,7% con una decisa prevalenza dell'esecutivo. Mentre per la nona legislatura le percentuali sono di 60% per l'iniziativa di giunta e 40 per cento per l'iniziativa consiliare.

Nel caso dell'inizio della nona legislatura molte leggi di iniziativa consiliare riguardano materie istituzionali relative al funzionamento dell'organo o alla partecipazione dei cittadini (legge sull'iniziativa popolare e leggi sul testo unico del personale o quello dei consiglieri).

L'inizio della decima legislatura è anch'esso connotato da leggi di tipo istituzionale su iniziativa dell'assemblea, come la nuova legge sui segni distintivi della Regione, le modifiche al testo unico sul personale, relative al personale politico, e, nuovamente, le modifiche al testo unico sui consiglieri.

TABELLA N. 4 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNO 2015 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

3.2. LE LEGGI DI INIZIATIVA DI GIUNTA E LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE NELLA NONA LEGISLATURA

La legislazione toscana delle ultime legislature, in particolare l'ottava e la nona, si caratterizza per una molto attiva partecipazione consiliare alla produzione normativa, non solo con la propria capacità emendativa sulle proposte di iniziativa di Giunta, ma anche per la capacità dell'assemblea di far diventare leggi un notevole numero di proposte di origine consiliare. Il tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare della nona legislatura, infatti, oscilla tra il 30 e il 40 per cento delle leggi prodotte annualmente, e più precisamente va da un minimo del 29,3 %, equivalente a 19 leggi su 65 del 2012 ad un massimo del 47,8% del 2014 (34 leggi su 71) e del 58,6% corrispondente a

24 leggi su 41 dei primi mesi del 2015 (si tenga sempre conto che quest'ultimo dato è riferito al periodo dei tre mesi di fine legislatura rispetto all'anno complessivo e che comprende anche le leggi di modifica statutaria) (Tab. 5).

Nell'ottava legislatura, il tasso di successo rimane sotto il 30%, se si eccettua il dato del 2010, corrispondente ai 2 mesi di fine legislatura e riferito ad un dato numerico delle leggi approvate decisamente più basso dei dati riferiti agli anni interi.

TABELLA N. 5 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010 (IX)	18	60	12	40	30	100
2011	37	69,8	16	30,2	53	100
2012	46	70,7	19	29,3	65	100
2013	39	65	21 ¹¹	35	60	100
2014	36	50,8	34	47,8	70 + 1 (CR+GR)	98,6 +1,4 ¹² = 100
2015 (IX)	16	39	24 ¹³	58,6	40 + 1 dovuta a unificazione pdl GR e CR ¹⁴	97, + 2,4 ¹⁵

¹¹ Compresa la legge regionale di modifica statutaria 18/2013. Le leggi di modifica statutaria seguono la numerazione delle leggi regionali ordinarie, pertanto, come già fatto con la l.r. statutaria 1/2010, nel rapporto della legislazione 2009-2010, si è deciso di conteggiarle insieme alle altre.

¹² È la percentuale corrispondente alla legge risultato dell'unificazione tra una proposta di legge della Giunta e una del Consiglio.

¹³ Il totale comprende le sei leggi regionali di modifica statutaria.

¹⁴ La legge regionale dovuta all'unificazione tra una proposta di legge giunta e due proposte di legge di iniziativa consiliare nel 2015 è la 21 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

¹⁵ È la percentuale corrispondente alla legge risultato dell'unificazione tra una proposta di legge della Giunta e due del Consiglio.

4. LE DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

La rilevazione del numero degli articoli, commi e caratteri da cui le leggi sono composte e che mostra la loro maggiore o minore corposità, pur non evidenziando la qualità del contenuto delle norme, riesce però a raffigurare il peso che le disposizioni possono avere.

La produzione annuale complessiva dell'anno 2015, considerata per la sua composizione in articoli, commi e caratteri è numericamente inferiore ai dati dell'anno 2014, che con le sue 71 leggi è stato l'anno con la maggiore produzione normativa degli ultimi anni. Ma il 2015, pur essendo un anno in cui per circa tre mesi l'assemblea non ha legiferato, raggiunge una somma dei singoli elementi superiori al 2013, uno degli anni centrali della nona legislatura, come dimostrano i risultati presenti nella sottostante tabella 6.

TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2013, DEL 2014 E DEL 2015 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI

ANNI	2013	2014	2015
ARTICOLI	747	1105	931
COMMI	1482	2558	2407
CARATTERI	752.768	1.337.250	1.254.441

Sempre riguardo alle dimensioni fisiche delle leggi, interessante è mettere a confronto i dati annuali delle rilevazioni svolte in maniera separata per le leggi di iniziativa di Giunta e quelle di iniziativa consiliare. I dati annuali evidenziano come le dimensioni fisiche degli elementi rilevati per le leggi di iniziativa dei componenti dell'assemblea sono, in relazione ai valori numerici in assoluto, in costante rialzo per tutti gli anni interessati. Questo dato può essere letto a sostegno di una maggiore capacità dell'assemblea di incidere sulla produzione normativa.

La composizione per articoli delle leggi di iniziativa consiliare partono da 58 articoli su un totale annuale di 340 per il 2010 e proseguono con 94 su 941 per il 2011, 148 su 1149 per il 2012, 193 su 747 per il 2013¹⁶.

La tabella n. 7 riporta i dati relativi al 2014 e al 2015 e si nota subito come le 32 leggi di Consiglio hanno una composizione numericamente inferiore, in tutti e tre i componenti esaminati, rispetto alla consistenza numerica risultante dalle 33 leggi approvate su iniziativa giuntale.

I dati riguardanti l'esecutivo, che come sempre ha un tasso di approvazione delle proprie proposte di legge sia in valore assoluto che percentuale sempre maggioritario, e non può essere altrimenti, invece, sono più altalenanti: sono in rialzo fino al 2012 e calano decisamente per il 2013 passando, sempre in riferimento agli articoli, da 282 per il 2010, 847 per il 2011, 1001 per il 2012 e quasi si dimezzano per il 2013 con 554 articoli. Per i dati del 2014 e del 2015 basta guardare la tabella n. 7 per verificare come le 33 leggi di

¹⁶ I dati citati sono presenti nei Rapporti sulla legislazione degli anni precedenti.

iniziativa della Giunta relative al 2015 sono composte da un numero di commi e caratteri superiore alla 36 leggi del 2014.

TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2014 E DEL 2015 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMI E AI CARATTERI SUDDIVISA PER SOGGETTO PROPONENTE

NUMERO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2014	2015	2014	2015	2014 ¹⁷	2015 ¹⁸
ARTICOLI	847	760	227	150	1105	931
COMMI	2079	2087	411	263	2558	2407
CARATTERI	1.044.147	1.059.432	254.149	173051	1.337.250	1.254.441

Per la produzione complessiva della nona legislatura si è provato a ricavare le medie dei dati rilevati sulle singole parti delle leggi (articoli, commi e caratteri) per un raffronto tra le due ultime legislature.

La rilevazione evidenzia, che la legislazione della nona legislatura ha una composizione per articoli e commi mediamente più corposa della legislatura precedente, nonostante l'andamento altalenante dei valori assoluti.

Più evidente è l'aumento delle dimensioni fisiche delle leggi se si fa riferimento alla composizione in caratteri.

In sintesi l'ottava legislatura è iniziata con leggi mediamente poco corpose ed è proseguita con un costante rialzo, anche molto deciso negli ultimi anni. La nona legislatura invece è iniziata con una produzione media più corposa che è aumentata nel 2011 e 2012 ha avuto un brusco calo nel 2013, per aumentare nuovamente nel 2014 e 2015 (Tab. 8 e 9).

TABELLA 8 - INDICI DI TENDENZA DELLE DIMENSIONI FISICHE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

	Leggi 2010	Leggi 2011	Leggi 2012	Leggi 2013	Leggi 2014	Leggi 2015
Media articoli	11	17	17	12	15	14
Media commi	22	40	35	24	36	39
Media caratteri	11.329	20.220	19.441	12.546	18.834	20.052

TABELLA 9 - INDICI DI TENDENZA DELLE DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI DELLA OTTAVA LEGISLATURA

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

¹⁷ Il totale comprende anche la legge regionale frutto di unificazione di una proposta di legge di Giunta e una di Consiglio

¹⁸ Il totale comprende anche la legge regionale frutto di unificazione di una proposta di legge di Giunta e due di iniziativa consiliare.

L'aggregazione dei singoli componenti rilevati per macro dimensioni offre la possibilità di ulteriori riflessioni quali l'evidenziazione che nella maggior parte dei casi le leggi si collocano nelle classi di dimensioni medio basse confermando la tendenza rilevata da anni.

Difatti, sia nelle tabelle relative al periodo di fine nona legislatura sia per il periodo iniziale della decima, la maggior parte delle leggi sono collocate nelle classi più basse: 21 e 9 leggi sono composte da un massimo di 5 articoli; 23 e 10 leggi sono composte da un massimo di 10 commi, e 19 leggi sono composte da massimo 5.000 caratteri. Solo le leggi di iniziativa di Giunta riescono a raggiungere le dimensioni maggiori. Ma, si ribadisce, questa è la caratteristica che si rileva sin da quando si è iniziato ad analizzare le leggi guardando alle loro caratteristiche "fisiche". Per cui resta confermata la caratteristica di una legislazione cui contribuisce in maniera rilevante l'assemblea legislativa, ma di rado si tratta di legislazione corposa.

TABELLA N. 10 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	5	31,3	16	66,6	21	51,3
da 6 a 10	3	18,7	5	20,9	8	19,5
da 11 a 15	--	--	3	12,5	3	7,3
da 16 a 20	1	6,2	--	--	1	2,4
Oltre 20	7	43,8	--	--	8 ^(*)	19,5
TOTALE	16	100	24	100	41	100

^(*) è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

TABELLA N. 11 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMUNI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	6	37,5	17	70,8	23	56,1
Da 11 a 20	1	6,2	6	25,	7	17,1
da 21 a 30	--	--	--	--	1 ^(*)	2,4
da 31 a 40	2	12,5	1	4,2	3	7,3
Oltre 40	7	43,8	..	--	7	17,1
TOTALE	16	100	24	100	41	100

^(*) è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

TABELLA N. 12 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 –NONA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – NONA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	5	31,3	14	58,3	19	46,3
da 5.001 a 10.000	1	6,2	6	25	7	17,1
da 10.001 a 15.000	1	6,2	3	12,5	5	12,2
da 15.001 a 20.000	--	--	1	4,2	1 ^(*)	2,4
oltre 20.000	9	56,3	--	--	9	22
TOTALE	16	100	24	100	41	100

^(*) è stata inserita solo nei totali la legge prodotta dall'unificazione di 1 proposta di legge di giunta e 2 di consiglio

TABELLA N. 13 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	4	23,5	5	62,5	9	36
da 6 a 10	7	41,2	3	37,5	10	40
da 11 a 15	1	5,9	--	--	1	4
da 16 a 20	--	--	--	--	--	--
Oltre 20	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100		100

TABELLA N. 14 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	5	29,4	5	62,5	10	40
Da 11 a 20	4	23,5	3	37,5	7	28
da 21 a 30	2	11,8	--	--	2	8
da 31 a 40	1	5,9	--	--	1	4
Oltre 40	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100	25	100

TABELLA N. 15 - LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA - PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2015 – DECIMA LEGISLATURA						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	3	17,7	4	50	7	28
da 5.001 a 10.000	6	35,2	4	50	10	40
da 10.001 a 15.000	3	17,7	--	--	3	12
da 15.001 a 20.000	--	--	--	--	--	--
oltre 20.000	5	29,4	--	--	5	20
TOTALE	17	100	8	100	25	100

4.1. LE DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Per quanto riguarda la dimensione fisica dei preamboli alle leggi, si ricorda che il conteggio dei caratteri rientra nelle dimensioni fisiche delle leggi, mentre il numero dei 'visto' e dei 'considerato' hanno un conteggio a se stante.

Per la produzione normativa dell'intero anno 2015, il numero dei 'visto' è 407, mentre il numero dei 'considerato' arriva a 441.

Come per il passato si evidenzia che la corposità del preambolo è legata alla dimensione della legge: più la legge è articolata e più il preambolo sarà composto da un numero di 'visto' e soprattutto di 'considerato' assai ampio.

5. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA DELL'ANNO 2015

È opportuno premettere che la competenza legislativa esercitata è rilevata dalle indicazioni presenti nei preamboli alle leggi e precisamente nei 'visto' e che solo in rari casi l'indicazione manca o la potestà esercitata è ascritta ad articoli diversi dal 117 commi 3 e/o 4 della Costituzione e che la presenza di tale indicazione è prevista dal protocollo d'intesa stipulato tra Giunta regionale e Consiglio regionale nel 2010-2011 in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008 sulla qualità normativa.

Considerata la produzione dell'intero anno, nel 2015 la maggioranza delle leggi esercita una potestà legislativa di tipo residuale, con 28 leggi, mentre 26 leggi sono dichiarate concorrenti e solo 12 esercitano nella stessa legge entrambe le competenze.

Volendo approfondire la distribuzione delle leggi si può meglio specificare in base all'appartenenza alla nona o alla decima.

Per la decima legislatura 11 leggi regionali (pari al 44%) si collocano nella potestà concorrente, 8 (equivalenti al 32%) esercitano la potestà residuale e 6 (il 24%) esercitano entrambe le competenze.

TABELLA N. 16 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER L'ANNO 2015

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015	26	40	28	42	12	18	66	100

5.1. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA ANNO 2015 NONA LEGISLATURA

Per la nona legislatura si può fare un esame più ampio. Dai dati di legislatura infatti è possibile notare lo spostamento dell'esercizio della potestà sempre più verso l'uso di una competenza mista che vede nella stessa legge sia l'esercizio della potestà concorrente sia quella residuale.

La competenza mista si trova per lo più in leggi che si occupano di sanità e sociale, di territorio, urbanistica e agricoltura, di istruzione, cultura e formazione.

Dal dato complessivo si può evidenziare che, fatta eccezione per il dato del 2015 che risente della presenza delle leggi regionali statutarie, sembra che sempre più l'opera del legislatore s'intreccia tra più livelli e che la complessità delle problematiche e l'interdisciplinarietà delle materie porta ad inserire le norme in uno stesso contenitore (cioè nella stessa legge). Probabilmente questo si evidenzia anche in materia di programmazione, dove sempre più si tende ad unificare i piani e i programmi che investono settori diversi racchiudendoli in unico contenitore perché le indicazioni programmatiche di un settore non possono non riverberarsi su altri settori complementari (sanità e sociale, agricoltura e urbanistica, ambiente, territorio e agricoltura.)

TABELLA N. 17 - 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 la nona legislatura (maggio - dicembre); i dati del 2015 riguardano la fine della nona legislatura (gennaio - marzo)

6. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA PER L'ANNO 2015

La classificazione per tipologia normativa delle leggi regionali, sia relativamente all'intero anno che come leggi ascrivibili al periodo iniziale della decima legislatura, non si discosta dai rilevamenti degli anni precedenti con la manutenzione come categoria più frequentata, cioè la maggior parte delle leggi del 2015 sono leggi di modifica di leggi precedenti.

La categoria delle leggi di manutenzione raccoglie 40 leggi per l'intero anno, pari a poco più del 60 per cento della produzione annuale, e 17 leggi, equivalenti al 68 %, per l'inizio della decima legislatura.

Per la produzione annuale, seguono le 11 leggi di settore (16,6%), le 5 leggi di bilancio (9,1%) e le 4 leggi classificate come istituzionali (6,1%). Infine tre leggi sono di tipo provvedimentale e 2 interessano più settori.

Consultando la tabella n. 19, si osserva come la stessa tipologia di distribuzione ricorre anche se si fa riferimento soltanto alla produzione normativa di inizio legislatura.

TABELLA N. 18 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2015

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015	
	NR	%
ISTITUZIONALE	4	6,1
SETTORE	11	16,6
INTERSETTORIALE	2	3,1
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	3	4,5
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	40	60,6
BILANCIO	6	9,1
TOTALE	66	100

TABELLA N. 19 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2015 DECIMA LEGISLATURA

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015	
	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4
SETTORE	2	8
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0
INTERPRETAZIONE	0	0
MANUTENZIONE	17	68
BILANCIO	5	20
TOTALE	25	100

6.1. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA ANNO 2015 NONA LEGISLATURA

Anche tutta la nona legislatura vede come tipologia più frequentata la manutenzione, tipologia che, negli anni, ha raggiunto e a volte superato il 50 per cento delle leggi emanate annualmente. La categoria raccoglie per lo più piccole leggi di modifica per tutti gli anni presi in considerazione. Fanno eccezione le leggi di manutenzione¹⁹ dell'ordinamento regionale che in qualità di contenitori trasversali sono leggi corpose composte da un notevole numero di articoli.

Tra le leggi di modifica più corpose si cita la legge che adegua la normativa di settore alla nuova programmazione regionale (l.r. 2/2015) e la legge regionale che detta norme in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico regionale (l.r. 30/2015).

Se non consideriamo le leggi di bilancio che in questa tipologia di classificazione contengono sia le finanziarie sia le variazioni di bilancio (sebbene spesso queste ultime adottino la tecnica della modifica puntuale della precedente legge di bilancio e quindi si comportano come leggi di manutenzione), che hanno un numero di leggi costanti nel tempo, dopo le leggi di manutenzione la classe più frequentata è quella delle leggi di settore, con la punta massima di 14 leggi nel 2012; solo nel 2013 la tipologia istituzionale raggiunge quasi quella di settore con 9 leggi. Questo grazie alle numerose leggi riguardanti la fusione di comuni.

Per quanto riguarda i tre mesi del 2015 compresi nella nona legislatura, come si vede dalla tabella 20, sono 9 su 41 le leggi regionali di settore, un numero non piccolo rispetto al minor numero delle leggi totali.

¹⁹ La legge di manutenzione è prevista dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

TABELLA N. 20 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLA NONA LEGISLATURA

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2010(*)		ANNO 2011		ANNO 2012		ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015 (*)	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALI	3	10	4	7,6	4	6,2	9	15,0	6	8,5	3	7,3
SETTORE	2	6,7	9	16,9	14	21,6	10	16,7	8	11,2	9	22
INTERSETTORIALI	0	0	2	3,8	0	0	0	0	0	0	2	4,9
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	1	1,5	2	3,3	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	3,3	1	1,9	3	4,6	3	5,0	4	5,7	3	7,3
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7	1	1,4	0	0
MANUTENZIONE	17	56,7	28	52,9	34	52,3	27	45,0	47	66,2	23	56,1
BILANCIO	7	23,3	9	16,9	9	13,8	8	13,3	5	7,0	1	2,4
TOTALI	30	100	53	100	65	100	60	100	71	100	41	100

(*) I dati del 2010 partono dall'inizio nona legislatura – maggio 2010 e quelli del 2015 si riferiscono ai primi tre mesi dell'anno e corrispondono alla fine della nona legislatura.

6.2. LE LEGGI DI MANUTENZIONE

All'interno della tipologia normativa la categoria manutenzione è sempre stata, nella legislazione toscana, la più frequentata. Spesso non si tratta di manutenzione ordinaria, ma, pur innestandosi su leggi preesistenti, a volte sono quasi testi unici, cioè acquistano il ruolo di interventi di riordino totale o parziale della materia.

Come già detto anche per il 2015 la legislazione di manutenzione si segnala come la più folta con 40 leggi e, se nella maggior parte si tratta di interventi di piccole dimensioni, cioè sono leggi consistenti di uno o due articoli e 2 o al massimo 3 commi, in alcuni casi, come la legge regionale 84/2015 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2015) si tratta di una consistente disciplina di riordino che ha inserito nella legge regionale in materia di sistema sanitario del 2005, la 40, tutte le nuove disposizioni, comprese quella già approvate al termine della nona legislatura con legge autonoma (l.r. 28/2015). Si tratta di una legge che ha visto svolgere, alla fine del 2015, un acceso e prolungato dibattito tra maggioranza e opposizione, proseguito per più giorni e ha impegnato l'assemblea legislativa anche in sedute notturne e la cui approvazione poteva rendere inutile la richiesta di referendum sostenuta dai gruppi politici di opposizione.

Le 40 leggi di manutenzione approvate nel 2015 hanno dato luogo a 106 interventi manutentivi, a volte intervenendo più volte nell'anno sulla stessa legge. La legge regionale 40/2005, sopra citata, è diventata la legge con più interventi di modifica, ben 31 leggi hanno, con più articoli, modificato il testo in molte sue parti, rendendola di difficile comprensione nonostante i cittadini

abbiano a propria disposizione i testi coordinati aggiornati sul sito del Consiglio regionale.

Un'ultima notazione in materia di leggi di manutenzione: di questa categoria fanno parte anche le sei leggi di modifica statutaria. Entrato in vigore all'inizio del 2005, lo Statuto ha subito otto interventi di modifica svolti da altrettante leggi, a partire dal 2010. La prima legge di modifica²⁰ è la legge regionale statutaria 1/2010 (Modifiche agli articoli 6 e 35 dello Statuto della Regione Toscana), con la quale si provvedeva ad una prima riduzione del numero dei consiglieri e del numero minimo e massimo degli assessori.

La seconda legge statutaria è del 2013, la n. 18 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero di consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio), che ha provveduto ad un'ulteriore riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori e all'abolizione del vitalizio. Le modifiche introdotte nel 2013 sono entrate in vigore con la nuova legislatura. Le altre sei modifiche sono state fatte tutte nel 2015 e riguardano, la prima, l'articolo 4 dello Statuto, aggiungendo tra le finalità della Regione anche il diritto a fare sport (l.r. stat. 4/2015), la seconda, l'articolo 10 in materia di portavoce dell'opposizione (l.r. stat. 5/2015) rendendone facoltativa l'istituzione.

La terza legge statutaria prevede la modifica degli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza (l.r. stat. 6/2015). La quarta modifica allo Statuto riguarda l'articolo 57 che istituisce il Collegio di garanzia modificandone il sistema di elezione (l.r. stat. 55/2015); la quinta modifica interessa l'articolo 16 dello Statuto in materia di formazione dei gruppi consiliari, permettendo che restino in vita i gruppi monocellulari, qualora si tratti di un gruppo formatosi al momento dell'insediamento del nuovo Consiglio e che è diventato tale successivamente (l.r. stat. 57/2015). L'ultima modifica introdotta nello Statuto riguarda l'articolo 74 in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica di comuni esistenti, variando il numero di elettori occorrente per l'iniziativa popolare in questi casi (l.r. stat. 58/2015).

7. CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E MACROSETTORI

Per quanto riguarda l'appartenenza ai macrosettori, le leggi del 2015 si classificano complessivamente in numero preponderante nell'ordinamento istituzionale, 26 leggi di cui 17 nella prima metà dell'anno e 9 approvate nella decima legislatura, nel macrosettore 'servizi alla persona e alla comunità' si collocano 14 leggi in totale, di cui 10 fanno parte degli ultimi mesi della nona legislatura e 4 della nuova, nella 'finanza regionale' si collocano 10 leggi, di cui 3 fanno riferimento alla nona legislatura e 7 alla decima. Seguono le leggi del macrosettore 'territorio e ambiente' di cui fanno parte 8 leggi equamente divise tra le due legislature e per ultimo le leggi riguardanti lo 'sviluppo economico'

²⁰ Questa prima legge di modifica statutaria è stata approvata nell'ottava legislatura.

che nel 2015 hanno visto 6 leggi, di cui 5 nella legislatura precedente e 1 nella legislatura corrente.

Le 66 leggi regionali del 2015 occupano 23 delle 48 voci in cui si suddividono i macrosettori, cioè il 47,9 per cento delle materie. Le voci più consistenti sono all'interno dell' 'ordinamento istituzionale' con 8 leggi presenti nella materia 'organi della Regione' (sono qui le leggi di modifica statutaria), la voce 'personale e amministrazione' con 6 interventi (la maggior parte di queste riguardano il riordino delle province); un altro gruppo consistente di leggi si ritrova nei 'servizi alla persona e alla comunità' con 6 interventi alla voce 'tutela della salute' e tre che riguardano i 'servizi sociali'. Nello 'sviluppo economico' la voce 'miniere e risorse geotermiche' raccoglie tre interventi; in tutti gli altri casi si tratta di uno o due leggi.

TABELLA N. 21– CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PRESENTATORE ANNO 2015 – NONA E DECIMA LEGISLATURA

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
ANNO							
Ordinamento istituzionale Tot IX LEGISLATURA = 17 Tot X LEGISLATURA = 9	1. Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i>)			8	3	8	3
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			2		2	
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni						
	4. Personale e amministrazione		2	3	1	3	3
	5. Enti locali e decentramento	1	1			1	1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	1		1	2	2	2
	7. Multimateria			1		1	
Sviluppo economico e attività produttive Tot IX LEGISLATURA = 5 Tot X LEGISLATURA = 1	8. Artigianato						
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)						
	10. Industria						
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi						

MACROSETTORE ANNO	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia						
	13. Miniere e risorse geotermiche	3	1			3	1
	14. Commercio, fiere e mercati						
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)						
	16. Agricoltura e foreste			1		1	
	17. Caccia, pesca e itticoltura			1		1	
	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.)						
	20. Multimateria						
	Territorio ambiente e infrastrutture Tot IX LEGISLATURA = 4 Tot X LEGISLATURA = 4	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	1	1	1		2
22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti		1				1	
23. Risorse idriche e difesa del suolo		1	1			1	1
24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			1				1
25. Viabilità							
26. Trasporti							
27. Protezione civile			1				1
28. Altro (per es.:usi civici)							
29. Multimateria							
Servizi alla persona e alla comunità Tot IX LEGISLATURA = 10 Tot X LEGISLATURA = 4	30. Tutela della salute	1	2	4		5	2
	31. Alimentazione						
	32. Servizi sociali	2		1		3	
	33. Istruzione scolastica e universitaria						

MACROSETTORE ANNO	MATERIA	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
		IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG	IX LEG	X LEG
	34. Formazione professionale						
	35. Lavoro						
	36. Previdenza complementare e integrativa						
	37. Beni e attività culturali			1	2	1	2
	38. Ricerca scientifica e tecnologica						
	39. Ordinamento della comunicazione						
	40. Spettacolo						
	41. Sport					1 ^(*)	
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)						
	43. Multimateria						
Finanza regionale Tot IX LEGISLATURA = 3 Tot X LEGISLATURA = 7	44. Bilancio	1	4			1	4
	45. Contabilità regionale		1				1
Multisetto ²¹ Tot IX LEGISLATURA = 2 Tot X LEGISLATURA = ---	46. Tributi		1				1
	47. Multimateria	2	1			2	1
	48. Multisetto	2				2	
	TOTALE	16	17	24	8	41	25

(*) si tratta della legge regionale prodotta dell'unificazione di una proposta di legge giunta e di due di derivazione consiliare.

7.1. MATERIE E MACROSETTORI NELLA NONA LEGISLATURA

Considerando l'intera produzione normativa della legislatura appena terminata, si evidenzia che il macrosettore più frequentato è stato l' 'ordinamento istituzionale' con 80 leggi, seguito dai 'servizi alla comunità e alla persona' con 71 interventi normativi; il macrosettore 'territorio ambiente e infrastrutture' raccoglie 53 leggi e 47 il macrosettore 'sviluppo economico'. Gli interventi nel macrosettore 'finanza regionale' raccoglie complessivamente 58 interventi legislativi.

²¹ Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

TABELLA N. 22 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA

Anni -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
Materie							
Ordinamento istituzionale	10	9	12	15	17	17	80
Sviluppo economico	2	6	12	9	13	5	47
Servizi alla persona	5	11	12	15	18	10	71
Territorio ambiente	4	13	11	6	15	4	53
Finanza regionale	8	13	14	12	8	3	58
Multisetto	1	1	4	3	0	2	11
TOTALI	30	53	65	60	71	41	320

8. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

In relazione al profilo della tecnica redazionale e in corrispondenza con la classificazione per tipologia normativa, le leggi prodotte nel 2015 rientrano per la maggior parte sotto la voce 'novella' con 41 leggi, pari al 62,1 per cento del totale delle leggi. Il dato non coincide con il totale delle leggi classificate alla voce 'manutenzione', poiché nella tipologia normativa le leggi di bilancio hanno una voce a se stante, anche se la tecnica utilizzata può essere quella manutentiva.

Il 28,8 per cento delle leggi, cioè 19 leggi, sono testi nuovi e solo il 9,1 per cento, corrispondente a 6 leggi, si compone contemporaneamente di testo nuovo e di modifiche in parti sostanzialmente uguali. Si tenga conto che la classificazione delle leggi avviene in base al concetto della prevalenza, cioè la classifica viene attribuita in base alla tecnica prevalente.

Quindi, sostanzialmente, nemmeno il 2015 si discosta dalle precedenti rilevazioni.

TABELLA N. 23 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	Anno 2015	
	Nr. leggi	%
Testo nuovo	19	28,8
Novella	41	62,1
Tecnica mista	6	9,1
Testo unico	0	0
Totale	66	100

9. L'ANALISI DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Come si è più volte ripetuto nei precedenti Rapporti annuali anche per la produzione legislativa della nona legislatura, il tasso di successo dell'iniziativa legislativa dei consiglieri è sempre più alto.

Nella precedente legislatura la percentuale di successo complessiva si è attestata sul 26,8%. Nella legislazione appena terminata il tasso di successo raggiunge il 39,3%.

Un tasso di successo così alto delle leggi di iniziativa dei consiglieri è un fenomeno quasi esclusivamente toscano. Non sembra rilevarsi dai dati presenti nell'annuale Rapporto sullo stato della legislazione statale, regionale ed europea che produce la Camera dei Deputati, una situazione simile in nessun'altra regione.

Un altro fenomeno caratteristico di questa produzione è la presenza di proposte di legge firmate dai componenti dell'Ufficio di presidenza che sono quindi proposte trasversali alle forze politiche presenti in Consiglio. Questa tipologia di proposte ha, quasi sempre, un iter 'privilegiato' di approvazione perché approdano direttamente in aula senza passare dal vaglio della commissione di merito.

Questo fenomeno è stato sostituito, nell'anno 2014, dalla presenza di proposte di legge dei consiglieri anch'esse indirizzate direttamente all'assemblea senza il passaggio in commissione.

Come per il 2014, il fenomeno delle proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di presidenza è stato più contenuto, per la parte del 2015 riferita alla nona legislatura con 3 leggi provenienti dall'Ufficio di presidenza²² di cui solo una è passata dalla commissione competente per materia. Le altre due proposte sono state presentate direttamente in aula.

Il periodo del 2015 che rientra nella decima legislatura, invece ha visto la presenza di 6 proposte di legge provenienti dall'Ufficio di presidenza e tutte sono andate direttamente in aula per l'approvazione²³.

Complessivamente nel 2015 sono state approvate 32 leggi di iniziativa consiliare pari al 48,5%, di cui 24 fanno parte della nona legislatura per una percentuale pari al 58,6 per cento e 8 sono state proposte e approvate nella decima legislatura ed equivalgono in percentuale al 32% delle leggi approvate.

²² Le leggi provenienti dall'UP sono la 12/2015 (Norme in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali. Modifiche alla l.r. 61/2012), passata in commissione, e le leggi regionali 45/2015 (Integrazione delle disposizioni procedurali sulla rendicontazione dei gruppi consiliari- modifiche alla l.r. 83/2012) e 46/2015 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001) entrambe andate direttamente in aula.

²³ Per la decima legislatura le leggi di iniziativa dell'UP sono la l.r. 58/2015 (Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 "Testo univo in materia di organizzazione e ordinamento del personale"), la l.r. 59/2015 (Disciplina dello stemma, del gonfalone, del sigillo e della fascia della Regione Toscana), la l.r.60/2015 (Comitato regionale delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifica alla l.r. 5/20129, la l.r. 67/2015 (collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008), la l.r. 69/2015 (Assicurazione previdenziale integrativa e atti di liberalità da attivare su richiesta dei consiglieri e degli assessori regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009), infine la l.r. 71/2015 (Nuove disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/201).

Escluse le leggi proposte dall'Ufficio di presidenza, solo tre delle altre proposte sono andate direttamente in aula, le rimanenti 21 della nona legislatura e le 2 della decima legislatura hanno seguito l'iter in commissione prima di giungere in aula per l'approvazione.

TABELLA N. 24 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 ²⁴	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
2013	21	60	35,0%
2014	34	71	47,8%
2015 ²⁵	24	41	58,6
Totale legislatura	126	320	39,3%

9.1 LA TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Delle 8 leggi di iniziativa consiliare della decima legislatura, sette leggi si collocano nella categoria 'manutenzione' e una alla voce 'istituzionale'.

Allo stesso modo le 24 leggi di iniziativa consiliare che fanno parte della nona legislatura 17 rientrano nella voce 'manutenzione', 5 alla voce 'settore' e 1 alla voce 'istituzionale'. Alla voce 'manutenzione' appartengono anche le leggi di modifica statutaria, perché anch'esse di carattere modificativo²⁶.

L'intervento legislativo dei consiglieri, nella nona legislatura non è stato esercitato solo sulla materia istituzionale, ma anche sulle materie settoriali.

Le leggi di iniziativa consiliare, non si discostano, però, dalle caratteristiche di fondo che vedono la 'manutenzione' come la categoria più frequentata all'interno della tipologia normativa. Difatti delle 126 leggi che l'iniziativa consiliare ha prodotto nella legislatura appena conclusa, 78 sono leggi di manutenzione. Le restanti leggi si collocano nella categoria 'settore' (22 leggi) e in quella 'istituzionale' con 15 leggi.

²⁴ Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio, cioè l'inizio della IX legislatura.

²⁵ Per il 2015 si tratta degli ultimi tre mesi di legislatura.

²⁶ Per gli articoli e le materie interessate si veda il paragrafo sulle leggi di manutenzione.

TABELLA N. 25 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NELLA NONA LEGISLATURA

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totali legislatura
Tipologia							
ISTITUZIONALE	2	3	3	3	3	1	15
SETTORE	1	1	6	7	2	5	22
INTERSETTORIALE	0	1	0	0	0	0	1
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	1	0	0	1
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	1	1	1	2	1	0	6
INTERPRETAZIONE	0	0	0	1	1	0	2
MANUTENZIONE	8	10	8	7	27	18	78
BILANCIO	0	0	1	0	0	0	1
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO	12	16	19	21	34	24	126

9.2. DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La tabella riassuntiva della nona legislatura per quanto riguarda l'iniziativa proveniente dai consiglieri conferma quanto è stato rilevato annualmente nei Rapporti sulla legislazione precedenti e cioè che pur rimanendo l' 'ordinamento istituzionale' il macrosettore più frequentato dalle leggi di provenienza consiliare, non manca la presenza dei consiglieri anche nelle altre macromaterie con 19 leggi riguardanti le materie dello 'sviluppo economico', 28 in quello dei 'servizi alla persona', con numerosi interventi nel campo dei servizi sociali, 18 in materia di 'territorio e ambiente' ed anche il settore della 'finanza regionale' ha visto l'intervento con successo dell'iniziativa consiliare con 5 leggi che certamente non riguardano il bilancio che è materia riservata all'esecutivo, ma che occupandosi di contabilità ha trovato un suo piccolo spazio.

Per la decima legislatura, le otto leggi di iniziativa consiliare riguardano quasi tutte l' 'ordinamento istituzionale' dove si collocano 6 leggi e le altre due rientrano nella macromateria 'servizi alla persona e alla comunità'.

**TABELLA N. 26 - CLASSIFICAZIONE PER MACROSETTORE NELLA NONA LEGISLATURA
PER LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

Anni -----	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
Materie							
Ordinamento istituzionale	7	8	7	9	11	15	57
Sviluppo economico	1	3	3	2	8	2	19
Servizi alla persona	2	4	3	7	4	6	26
Territorio ambiente	1	0	4	2	10	1	18
Finanza regionale	1	1	2	0	1	0	5
Multisettores	0	0	0	1	0	0	1
TOTALI	12	16	19	21	34	32	126

10. LE LEGGI IN VIGORE

Alla fine del 2015 le leggi formalmente in vigore sono 1038, numero ottenuto per differenza tra le 3229 leggi complessivamente promulgate e le 2191 leggi abrogate espressamente. Dalle leggi formalmente in vigore, eliminando le leggi di bilancio e le leggi di pura modifica si può ritenere che siano sostanzialmente in vigore circa 602 leggi.

Un'ulteriore analisi delle leggi formalmente in vigore evidenzia che 242 sono le leggi che non hanno mai subito modifiche, 212 hanno subito modifiche a volte anche numerose e 504 sono le leggi che comportano modifiche su altri testi normativi.

Tra le leggi che hanno subito numerosi interventi modificativi si cita la legge regionale 40/2005 che si occupa del sistema sanitario regionale (31 leggi di modifica), la legge regionale 25/1998 in materia di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati che nel 2015 ha raggiunto i 16 interventi di modifica, la legge regionale 3/1994 in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio che alla fine del 2015 risulta essere stato modificato da 19 leggi.²⁷

11. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

Il fenomeno dell'entrata in vigore 'anticipato' delle leggi, rispetto alla normale previsione normativa, è un fenomeno piuttosto consistente in Regione Toscana. Nel 2013 il 56% delle leggi promulgate ha avuto un'entrata anticipata per lo più al giorno successivo alla pubblicazione. In un numero minore di casi si

²⁷ Per i dati contenuti in questo paragrafo ringrazio per la collaborazione i colleghi della Raccolta normative, in primo luogo il collega Alessandro Silei, ma anche Susanna Meloni e Elisabetta Crescioli

è trattato di una entrata in vigore dichiarata per lo stesso giorno di pubblicazione. Nel 2014 il fenomeno si è ridotto attestandosi al 47,8% ed anche nel 2015 si è sensibilmente ridotto con il 44% delle leggi ad entrata in vigore anticipata, cioè 29 leggi di cui 12 della nona legislatura e 17 della decima. Ma se esaminiamo il fenomeno in base alla legislatura è evidente che le 12 leggi della nona legislatura corrispondono al 29,6%, mentre le 17 leggi emanate nella decima legislatura con entrata in vigore anticipata corrispondono al 68%.

Hanno l'entrata in vigore ordinaria 35 leggi di cui 28 della nona legislatura, e 7 leggi della decima legislatura. Le restanti due leggi hanno un'entrata in vigore posticipata, 1 per ciascuna legislatura.

TABELLA N. 27 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2010	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
ANNO 2011	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
ANNO 2012	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100
ANNO 2013	26	43,3	34	56,7	0	0	60	100
ANNO 2014	36	50,8	34	47,8	1	1,4	71	100
ANNO 2015	35	53	29	44	2	3	66	100

12. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE

Sulla nona legislatura

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

Gli elementi individuati possono così essere riassunti:

- a. la produzione annuale, pur leggermente altalenante (si considerano qui solo gli anni interi e non i mesi di inizio e di fine legislatura), è sempre piuttosto corposa e la Regione Toscana rimane una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente;
- b. la competenza legislativa esercitata dalla Regione è stata per la maggior parte della nona legislatura tendenzialmente sempre più "mista", raccogliendo, cioè, in un'unica legge sia interventi in materie su cui dispone anche lo Stato,

sia interventi su materie spettanti esclusivamente alla potestà legislativa regionale;

- c. la maggior parte delle leggi sono di dimensioni medio-piccole, con poche leggi corpose, si tratta quindi, spesso di interventi puntuali su micro settori o micro materie; accompagnate da un piccolo numero di leggi di grandi dimensioni;
- d. si tratta di una produzione composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
- e. l'iniziativa consiliare è sempre presente e continua a mantenere un tasso di successo molto alto, tenuto conto, anche in questo caso di quanto accade in altre regioni;
- f. la legislazione di iniziativa consiliare negli ultimi anni non si occupa più soltanto di materia istituzionale, ma interviene sempre più spesso su altri settori, ritenuti meno usuali per un'assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente in capo all'esecutivo.

Sulla decima legislatura

Premettendo che sono pochi i mesi analizzati per evidenziare caratteristiche particolari o peculiari della nuova legislatura, si può, per ora, osservare che la nuova legislatura si apre nel segno della continuità con la precedente con una produzione normativa prevalentemente di manutenzione, anche se, come si è evidenziato nei capitoli precedenti, spesso le operazioni di modifica possono essere corpose e le leggi configurarsi come veri e propri testi di riordino della materia, come nel caso segnalato per la sanità.

L'uso dell'entrata in vigore anticipata è un'altra caratteristica in continuità con la precedente legislatura e forse anche con maggiore forza, visto che delle 25 leggi pubblicate nel periodo dell'anno 2015 corrispondente all'inizio della decima legislatura 17 leggi su 25 hanno visto un'entrata in vigore anticipata (il 68%).

Risulta in calo il tasso di successo dell'iniziativa legislativa consiliare, ma potrebbe trattarsi di un calo passeggero dovuto alla numerosa presenza di consiglieri nuovi che si trovano nell'assemblea legislativa regionale per la prima volta.