

INTRODUZIONE

Il IV rapporto annuale sulla legislazione toscana che presentiamo rappresenta la conclusione di un ciclo di valutazioni annuali iniziato nel 2002. Esso si occupa, in particolare, della produzione legislativa del 2004 e di quella parte del 2005 conclusasi con la fine della legislatura, ma vuole anche costituire un osservatorio più ampio su alcuni aspetti della attività normativa svolta nelle precedenti legislature ponendo a confronto i dati relativi.

Il rapporto si pone all'interno di un quadro normativo generale assolutamente nuovo a livello regionale con la promulgazione dello statuto entrato in vigore il 12 febbraio 2005, circostanza che rafforza l'esigenza di valutazioni periodiche della legislazione poiché molte sono le norme che si occupano della qualità della legislazione, della semplificazione normativa, della motivazione delle leggi e dei regolamenti e della comunicazione legislativa. Tra le funzioni del consiglio regionale lo statuto prevede anche quella di assicurare "la qualità delle fonti normative regionali" e, pertanto, il rapporto annuale sulla legislazione costituirà, da ora in poi, lo strumento indispensabile per verificare il raggiungimento di questo obiettivo.

C'è poi da fare un'ulteriore considerazione di ordine generale. Ormai da molti anni, come è noto, il Consiglio regionale della Toscana, insieme ai consigli delle altre regioni, collabora alla elaborazione del rapporto annuale della Camera dei deputati che reca una parte apposita dedicata alla attività normativa regionale. A partire dallo scorso anno questa collaborazione si è significativamente intensificata anche a seguito di riunioni interistituzionali promosse dal Comitato della legislazione della Camera nelle quali si è molto insistito sulla necessità di un intenso lavoro comune tra Stato e Regioni sui metodi della legislazione e sulla necessità di scrivere norme chiare e facilmente rinvenibili da parte dei cittadini. In questa direzione si è prefigurata, da un lato, la costituzione di un gruppo di lavoro misto per arrivare ad un manuale unico di drafting, dall'altro la costituzione di una banca dati condivisa e gratuita per consultare le leggi vigenti. Da sottolineare che queste linee di orientamento hanno già trovato una prima anche se provvisoria conferma normativa nel disegno di legge di semplificazione normativa per il 2005 già approvato dal Senato il 18 maggio 2005 là dove si dispone (art. 2) quanto segue: "Il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concludono accordi o intese per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di:

- a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;
- b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione".

Mi pare ci siano pertanto le migliori condizioni istituzionali e normative per confermare la piena validità del rapporto annuale della legislazione che trova fondamento nella necessità ed utilità di una valutazione delle leggi prodotte e delle tendenze di fondo che anno dopo anno emergono nel corpus normativo. E' questa una formidabile occasione di apprendimento normativo che sarà ancora più significativa se si svolgerà in collaborazione con l'analoga ricerca esercitata a livello delle altre regioni e della Camera dei deputati. L'arricchimento di questo quadro generale di riferimento ci induce poi a prevedere per il futuro un qualche mutamento dell'impostazione del nostro rapporto che oltre ad una serie di dati numerici significativi dovrà sottolineare soprattutto quali sono le tendenze di fondo della legislazione toscana.

Venendo ora ad un esame specifico del rapporto 2004-2005 ferma restando una impostazione generale molto simile a quella del precedente rapporto, mi preme di sottolineare alcuni dati significativi che mi paiono di indubbio interesse:

- le proposte di legge della Giunta tornano a prevalere, in questo periodo, su quelle del Consiglio che erano state invece in numero maggiore per tutta la VII legislatura;
- scarsa iniziativa delle coalizioni nelle proposte di legge del Consiglio e prevalenza delle proposte monopartitiche;
- crescita del tasso di successo delle proposte di iniziativa consiliare;
- sul finire della legislatura il processo legislativo è stato molto più serrato e produttivo, capace di dare un esito alla grande parte dei provvedimenti presentati;
- le proposte di legge di Giunta hanno un iter di approvazione molto più breve rispetto a quelle proposte dai consiglieri;

- le leggi pubblicate sono, in prevalenza, o molto ampie (grandi leggi di regolazione settoriale o istituzionale) o molto ridotte (microlegislazione di carattere modificativo);
- le leggi si orientano verso aggregati di interesse molto più ampi, se non addirittura coincidenti con l'intera collettività regionale;
- l'analisi della legislazione per materie dimostra che nelle proposte di legge e nelle leggi approvate, su 41 voci tratte dalla classificazione della Camera ben 14 rimangono vuote;
- con l'attività legislativa si tende ad intervenire prevalentemente nel campo della potestà concorrente piuttosto che della potestà esclusiva;
- sia per il 2004 che per il 2005 le leggi di manutenzione normativa costituiscono la tipologia più rilevante per la necessità di adeguarsi al nuovo quadro normativo delineato dalle riforme costituzionali del tit. V.

Queste sono solo alcune sollecitazioni che derivano dalla lettura del rapporto che ivi trovano più ampia spiegazione, ma una sua attenta lettura rivela altri aspetti interessanti ed inediti della legislazione regionale nel periodo considerato.

I rapporti annuali dei prossimi anni che cercheranno di delineare i caratteri fondamentali della legislatura che si apre, dovranno mirare ad accertare se le leggi approvate saranno guidate dal criterio della "prudencia legislativa" intesa come "intelligenza o perspicacia o astuzia nel legiferare" evocata da alcune opere sei-settecentesche agli albori delle tecniche legislative¹. A mio giudizio è molto importante continuare in quest'opera di apprendimento legislativo non più soltanto derivante dal naturale esercizio della attività preparatoria delle norme da parte dei suoi artefici più significativi quali sono i politici e le strutture tecniche di supporto, ma incardinata su valutazioni strutturate e periodiche della legislazione che si susseguono anno dopo anno creando un trend che diventa sempre più significativo col passare del tempo. Questa esigenza di valutazione mi auguro sia sempre più avvertita da parte delle due componenti in modo da migliorare la qualità della legislazione di cui il rapporto annuale diventa un essenziale strumento perché "per imparare dai propri errori, bisogna prima rendersi conto di starli commettendo"².

¹ La citazione è tratta da un saggio di M.G.Losano su informatica e tecniche legislative pubblicato sulla rivista *Dir. Inf.* 2004, p.395.

² Arthur Bloch, *La legge di Murphy del 2000*.