

Sintesi del rapporto sulla legislazione gennaio 2004 – marzo 2005

Il quarto rapporto sulla legislazione della Regione Toscana abbraccia non solo l'anno solare 2004, ma anche i primi mesi del 2005 fino a coprire tutta l'attività normativa svolta durante la settima legislatura. Come i precedenti, il rapporto si articola in più parti, la prima parte dà conto del procedimento legislativo di approvazione delle leggi e in particolare analizza la quantità dell'iniziativa legislativa e i suoi esiti, la durata dell'iter, la tipologia dei proponenti, l'ampiezza dei testi legislativi, le materie oggetto delle leggi, il tasso di successo, il ruolo dell'aula.

La seconda parte introduce un'analisi 'qualitativa' della legislazione approvata nel periodo di riferimento valutandone la tipologia normativa, la tecnica redazionale, la capacità abrogativa del sistema. Nell'ambito degli strumenti a sostegno della qualità della legislazione, il rapporto illustra l'evoluzione del percorso sperimentale seguito per l'introduzione delle clausole valutative e le ricerche valutative ex post. La seconda parte dedica anche una breve rassegna ai regolamenti emanati e al contenzioso tra Regione Toscana e Governo presso la Corte costituzionale.

Queste due parti sono accompagnate da una serie di relazioni che danno conto dell'iter legislativo presso le commissioni, soprattutto in relazione alla capacità emendativa e al tempo di stazionamento del progetto di legge in commissione; dell'intervento delle aree giuridico-legislative e dell'attività svolta dal Consiglio delle autonomie locali attraverso l'espressione di propri pareri sulle proposte di legge in approvazione.

Per quanto riguarda l'universo di indagine della prima parte, esso si articola da un lato sulla descrizione della funzione legislativa e il modo in cui essa concretamente si svolge e dall'altro mira a descrivere i singoli prodotti (sia le proposte di legge che le leggi) che si materializzano lungo la filiera. In questa parte un'attenzione particolare viene prestata all'iniziativa legislativa e soprattutto a quella consiliare.

A livello generale si è evidenziato che l'iniziativa legislativa si mantiene elevata per tutto il 2004 per flettere nel 2005. L'analisi evidenzia come, per la prima volta in tutta la settima legislatura, l'iniziativa legislativa della Giunta torna a prevalere su quella consiliare

A differenza dei 4 precedenti anni della settima legislatura, nel periodo 2004-2005 quasi i due terzi, il 63,5%, del volume dell'iniziativa proviene dalla Giunta. L'iniziativa consiliare, invece, arretra attestandosi al 36,5% contro una media di legislatura del 54% circa. "Il periodo 2004-2005 segna dunque una brusca inversione di quel trend – peraltro inedito nella trentennale storia regionale – che per tutta la settima legislatura, aveva visto la costante prevalenza dell'iniziativa consiliare su quella di Giunta."

"Allo stesso tempo, un altro mutamento significativo concorre a modificare il peso e il ruolo dei due soggetti nel processo legislativo: la crescita del tasso di successo delle proposte di iniziativa consiliare. Le proposte iniziate dalla Giunta e dai consiglieri regionali differiscono profondamente quanto a tasso di successo, vale a dire probabilità di approvazione; nel periodo in esame, tuttavia, questa tendenza si è notevolmente attenuata: la Giunta, infatti, ha visto approvate 63 delle 80 leggi proposte, per un tasso di successo del 79%, in netta crescita rispetto al 70% del 2003; ma anche il Consiglio ha migliorato in modo più che apprezzabile il proprio tasso di successo: le proposte iniziate da consiglieri sono infatti state approvate nel 37% dei casi (17 leggi su 46 proposte) con un miglioramento di 28 punti nel tasso di successo."

Per il resto non ci sono scostamenti rispetto all'andamento degli anni precedenti, come è il caso dell'iniziativa legislativa popolare o da parte degli enti locali praticamente inesistente.

In merito, invece, alla durata media dell'iter di una legge, dato dalla differenza tra la data di approvazione in aula e la data di registrazione al protocollo di ogni singola proposta di legge, si evidenzia che delle 95 leggi approvate nel periodo ben 14 (il 15% circa) sono state approvate direttamente dall'aula; si tratta quasi esclusivamente di leggi che riguardano il Consiglio, i consiglieri stessi o altre materie di rilievo istituzionale. L'iter di queste 14 leggi è stato di norma brevissimo e si attesta su un valore medio di 2,3 giorni.

Se quindi la durata media dell'iter di tutte le 95 leggi approvate è pari a 90,2 giorni, è però da notare che limitando il calcolo alle sole 81 leggi con iter in commissione, tale indice cresce sino a 105,4 giorni. Ciò

vale a dire che l'abbattimento dei tempi di processo che si verifica per le 14 leggi prive di esame in commissione contribuisce in modo decisivo a ridurre la media di tutto il campione

La durata dell'esame in commissione è il fattore che maggiormente incide sulla durata complessiva dell'iter: per le 81 leggi che vi hanno transitato la durata media dell'esame in commissione è di 94,6 giorni, quindi il 90% circa della durata media complessiva. Per entrambe le durate (durata complessiva e durata in commissione), i valori medi non rendono pienamente giustizia alla complessità del fenomeno, dal momento che, la lunghezza dell'iter differisce molto da una legge all'altra.

Ma il punto centrale da rimarcare è che la differente durata degli iter è determinata essenzialmente in funzione del proponente: le leggi promosse dalla Giunta possono godere di un iter più breve di quelle di origine consiliare.

L'indagine in merito all'iniziativa da parte dei consiglieri ha evidenziato che essa resta fortemente individualizzata anche nel 2004-2005. I dati mostrano infatti come l'iniziativa legislativa derivi per la maggior parte da singoli consiglieri o da singoli gruppi, rifuggendo, generalmente, da aggregazioni più ampie.

L'analisi ha riguardato anche la dimensione fisica delle leggi e cioè il numero di articoli, il numero di commi e il numero di caratteri di ogni singola legge o proposta.

A livello delle proposte la distribuzione per articoli, quella per commi e quella per caratteri si addensa attorno a due classi di ampiezza non contigue e poste agli estremi del *range*. Infatti le proposte di legge si concentrano nelle prime due classi di ampiezza, indicando con ciò la netta predominanza di testi brevi o brevissimi. A fronte di ciò, cresce sensibilmente rispetto al 2003 la quota di proposte ricadenti nella classe di maggiore ampiezza per tutti e tre gli indicatori: le proposte appaiono così più polarizzate attorno ai valori estremi della distribuzione.

La distribuzione di articoli, commi e caratteri della legislazione pubblicata tende a premiare, rispetto alle proposte, gli atti con un contenuto materiale più estremo, vale a dire quelli di ridottissima estensione e quelli in assoluto più grandi, svuotando le classi intermedie. Ciò sta a significare che le maggiori probabilità di successo sono connesse o alla micro-legislazione di carattere modificativo e provvedimentale o alle grandi leggi di regolazione settoriale o istituzionale.

Se si punta l'attenzione alle dimensioni astratte del contenuto della legge, cioè classifichiamo le leggi e le proposte di legge in base all'estensione della platea di soggetti nei confronti dei quali esse sono indirizzate, notiamo una progressiva dilatazione dei target individuati nel processo legislativo. Infatti, si ha una netta prevalenza di atti che si orientano verso la regolazione di aggregati di interesse molto ampi, se non addirittura coincidenti con l'intera collettività regionale.

Rispetto agli anni precedenti la produzione normativa, cioè il numero delle leggi pubblicate, del 2004 e dei primi mesi del 2005 è più corposa, non solo numericamente, ma anche nel contenuto perché tocca materie di notevole complessità. Sono campi di intervento di un certo spessore perché legati alla approvazione ed entrata in vigore del nuovo Statuto, che già di per se è materia di notevole portata ed importanza per la vita politica e civile della Regione. Si fa riferimento alla nuova legge elettorale regionale (l.r. 25/2004) e alla conseguente legge per l'applicazione del nuovo procedimento elettorale (l.r. 74/2004); alla legge regionale per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale (l.r. 70/2004), cosiddetta legge per le primarie.

Le leggi sottoposte a classificazione, in questo rapporto, sono quelle approvate e promulgate nel corso dell'anno 2004 e nei primi due mesi del 2005 per completare l'analisi delle leggi approvate all'interno della settima legislatura, si tenga conto che il primo rapporto comincia dal maggio 2000 e quindi con l'inizio della legislatura.

Nel 2004 le leggi pubblicate sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana sono state 62, mentre per gennaio e febbraio 2005 ci sono 33 leggi, per un totale di 95 leggi. Un numero decisamente superiore ai due anni precedenti in cui la produzione legislativa si era attestata sulle 55 leggi per il 2003 e 39 leggi per il 2002.

Le 62 leggi del 2004 possono essere così classificate: 10 leggi istituzionali (pari al 16,2%), 11 leggi di settore (17,8%), 28 di manutenzione (pari al 45,2%), 1 legge è classificata intersettoriale (1,6), 1 legge provvedimento (1,6), 9 leggi di bilancio (14,5%) e infine 2 leggi di riordino (3,2%). Le leggi del 2005 sono classificate in 3 istituzionali (9,1%), 10 di settore (30,3%), 5 leggi di riordino (15,2%), 1 testo unico (3%), una legge provvedimento (3%) e 12 leggi di manutenzione (36,4%).

Nel 2004 l'inserimento nelle leggi di clausole valutative è stato svolto ponendo maggiore attenzione al processo di attuazione della legge

e alle informazioni ad esse inerenti come elemento di primario rilievo ai fini del processo di valutazione. Si è cercato di connettere i tempi per l'adempimento delle clausole a quelli del processo attuativo della legge stessa.

Anche riguardo alla tipologia degli elementi informativi da ottenere e raccogliere, si è tentato di uscire dalla generica richiesta di una relazione, per formulare invece alcune linee indicative, le quali, senza dare prescrizioni eccessivamente rigide, diano luogo a quesiti qualificati e, caso per caso, illustrino sia i dati e gli elementi da sottoporre a verifica sia i criteri da adottare per la valutazione degli interventi relativi all'oggetto del provvedimento.

Nella formulazione delle clausole valutative si va affermando la tendenza a prevedere la redazione di rapporti da parte dell'esecutivo puntualmente articolati. In particolare, si prescrive che tali rapporti contengano alcuni elementi precisamente definiti che diano una risposta quanto più possibile esauriente agli interrogativi di fondo che stanno alla base della valutazione. Inoltre, in taluni casi, si istituisce una specifica attività di monitoraggio, che precede operativamente quella della vera e propria valutazione, e che mira ad evidenziare i caratteri e le modalità delle previsioni di legge.

Il rapporto si è occupato anche di indagare l'emanazione dei regolamenti regionali, la cui approvazione, nel 2004, è passata nuovamente in capo al Consiglio regionale in base a quanto ha affermato la Corte costituzionale, con le sentenze n. 312 e 324 dell'ottobre 2003, cioè la permanenza della competenza regolamentare ai Consigli regionali, come stabilito dagli Statuti vigenti al momento della modifica costituzionale e fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti. Per la Regione Toscana è significativo il mantenimento della competenza regolamentare presso il Consiglio regionale per tutto il 2004 e per il 2005 fino al 12 febbraio, data di entrata in vigore del nuovo Statuto. Il nuovo Statuto individua tre tipi di regolamenti attraverso cui la Regione esercita il proprio potere regolamentare: regolamenti di attuazione, regolamenti delegati dallo Stato e regolamenti di attuazione di atti e norme comunitarie. Lo Statuto opera una partizione per quanto riguarda la competenza regolamentare distinguendo tra regolamenti di attuazione delle leggi regionali affidati alla Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente, e regolamenti delegati dallo Stato la cui approvazione spetta al Consiglio (art. 42). I regolamenti di attuazione di atti e norme comunitarie sono approvati dalla Giunta con la stessa

procedura prevista per i regolamenti emanati in attuazione delle leggi regionali.

Nel 2004 il Consiglio regionale ha approvato 16 regolamenti (di cui 4 sono regolamenti riapprovati a seguito delle sentenze della Corte costituzionale e non saranno conteggiati ai fini della stima dei regolamenti in vigore) e ne ha approvato 9 per il 2005. Partendo dal dato del 31 dicembre 2003 in cui risultavano 49 regolamenti in vigore, si stimano in 57 i regolamenti in vigore al 31 dicembre 2004, e in 65 i regolamenti in vigore alla fine della legislatura.

Anche in questo rapporto, come nei precedenti, si dà conto, per quanto possibile, del contenzioso tra Governo e Regione Toscana presso la Corte costituzionale e viceversa e dei suoi esiti. Il periodo considerato in questo caso è l'anno 2004 che vede 11 ricorsi della Regione avverso leggi o decreti legislativi statali e 5 ricorsi del Governo nei confronti di leggi regionali toscane. Tra le sentenze già emesse dalla Corte costituzionale citiamo la sentenza n. 372 che ha rilevato infondate le questioni di legittimità sollevate dal Governo nei confronti del nuovo Statuto regionale.