

PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTRICE: Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

Con l'approvazione della legge 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) il rapporto sulla legislazione diventa elemento vincolante per la raccolta e l'analisi dei dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti, sia sotto il profilo tecnico che istituzionale. Infatti l'articolo 15 della legge regionale prevede non solo che il rapporto sia predisposto annualmente, ma che ad esso vi collabori anche la giunta, attraverso i suoi uffici, per gli atti di sua pertinenza.

Inoltre è stata volontà dell'assemblea che nel rapporto una parte non secondaria sia affidata alla illustrazione e quindi alla diffusione degli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche (art. 15, comma 2).

Il Consiglio della Regione Toscana che ha già pubblicato sei rapporti aveva, nel tempo, in parte fatte sue queste indicazioni. Infatti nel 2000 il primo rapporto conteneva solo l'analisi quantitativa dell'iniziativa e della produzione legislativa, l'analisi legata alla qualità della legislazione prodotta ed il coinvolgimento dei settori legislativi. Negli anni successivi il rapporto sulla legislazione è stato ampliato fino a dare conto di vaste fasi del procedimento legislativo comprensivo di quegli elementi che confluiscono nel procedimento sia durante l'istruttoria in commissione che in aula, come l'espressione dei pareri del Consiglio delle autonomie e, più di recente, della Commissione regionale per le pari opportunità donna-uomo.

Il rapporto sulla legislazione ha provato a dare informazioni sulle leggi anche dopo la loro approvazione seguendo gli eventuali ricorsi proposti dal governo alla Corte costituzionale e i loro esiti. Nel rapporto si è dato conto anche della valutazione preventiva e successiva e dell'evoluzione dei sistemi di valutazione sperimentati nella Regione Toscana. Infatti la parte del rapporto dedicata alla qualità della legislazione è stata intesa in modo ampio ed ha provato a dar conto dell'evoluzione delle esperienze che gli uffici e l'istituzione Consiglio stava sviluppando in materia di valutazione ex ante ed ex post della legislazione regionale toscana.

Il rapporto ha seguito l'approvazione del nuovo statuto e negli ultimi due anni ha dato atto di come proseguivano i lavori all'interno della commissione per gli adempimenti statutari e delle leggi approvate in attuazione del nuovo statuto (anche nell'analisi delle leggi di questo anno in esame si vedrà che una buona parte della normazione è di diretta provenienza statutaria).

L'articolo 15 della legge regionale in materia di qualità della legislazione riconosce anche l'importanza di stabilire intese con altre assemblee nazionali e regionali rispetto agli oggetti da esaminare e al tipo di analisi da svolgere nei rapporti per coordinare tali tipi di documenti.

Un anno comunque importante sotto il profilo istituzionale perché ha visto proseguire nell'approvazione di leggi di derivazione statutaria per completare il quadro normativo attuativo del nuovo statuto. Fa parte di questo pacchetto la legge di istituzione

del collegio di garanzia, la legge che detta disposizioni per la qualità della normazione, la legge in materia di nomine.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2008

In questa parte del rapporto non si tratterà come di solito solo dell'analisi qualitativa dei dati; quest'anno è stata effettuata una nuova divisione degli argomenti in base alla quale la relazione si occuperà della produzione legislativa sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello tecnico qualitativo, rinviando alla nota di sintesi l'occasione di svolgere confronti tra i dati delle due sezioni.

Nel 2008 sono state promulgate e pubblicate, con riferimento all'anno solare, 52 leggi, un numero superiore a quello dell'anno precedente di una sola unità, per cui non sposta affatto la linea di tendenza in diminuzione che parte dagli anni 90 quando si promulgavano una media di più di 100 leggi per anno (si veda il 1993 con 109 leggi, il 1994 con 115 e il 1995 con 109); dall'anno 2000 in poi, invece, le leggi hanno visto una notevole diminuzione e negli ultimi due anni in particolare sembrano attestarsi su una media di poco superiore alle 50 leggi per anno.

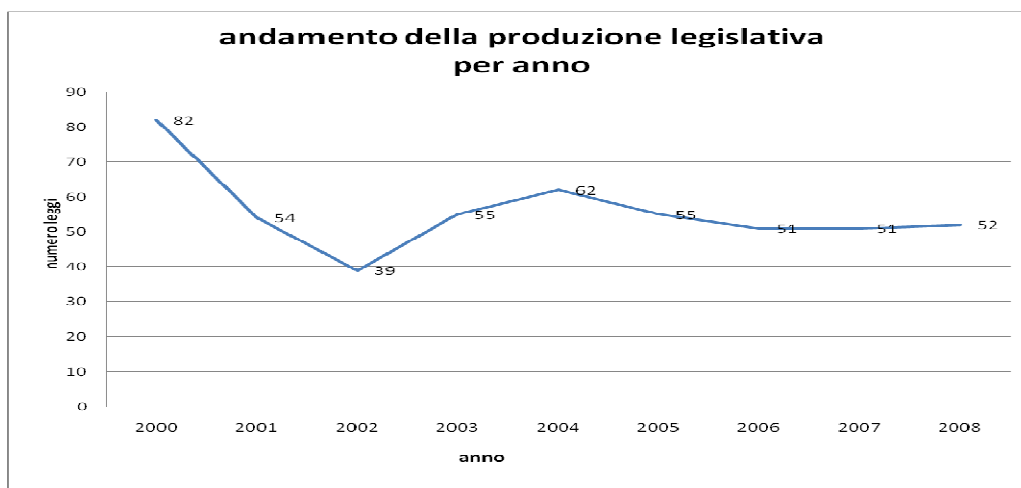
Nel corso dell'analisi cercheremo di evidenziare la continuità o meno di andamento all'interno delle singole classificazioni.

Le tabelle e i grafici successivi illustrano sia i dati della produzione legislativa per anno, sia gli stessi dati raccolti per anno e per legislatura nel tentativo di evidenziare e raffigurare le tendenze che si sono sviluppate.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa per anno

ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NR LEGGI	82	54	39	55	62	55	51	51	52

Grafico n. 1 - andamento della produzione legislativa per anno



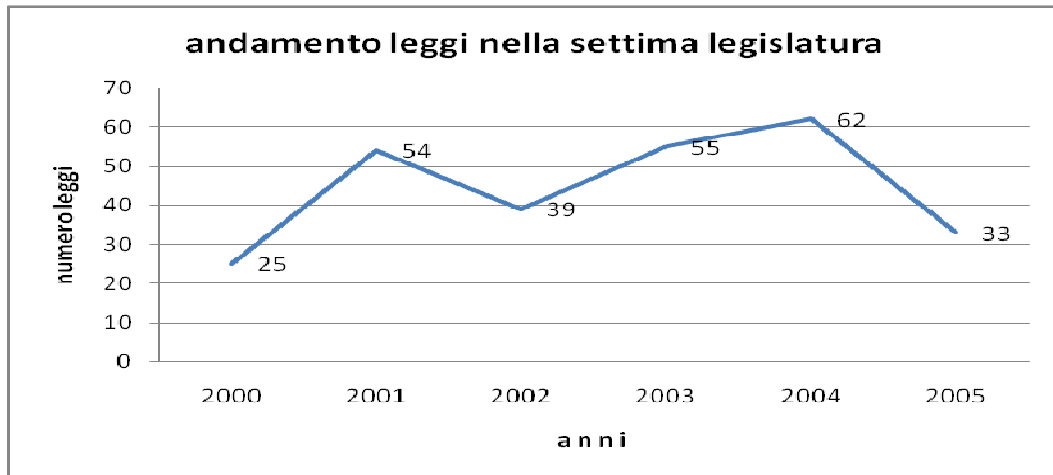
Come il grafico evidenzia partendo dal 2000, con ancora una punta piuttosto significativa di 82 leggi prodotte, nel tempo la legislazione annuale cala fino ad arrivare al numero di 39 nel 2002, anno che coincide grosso modo con la metà della settima legislatura, e poi aumenta nuovamente, con una punta massima corrispondente alle 62

leggi del 2004, per assestarsi negli ultimi 3 anni dell'ottava legislatura ad un numero di poco superiore alle 50 leggi per anno.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa per anno nella settima legislatura (2000-2005)¹

ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NR LEGGI	25	54	39	55	62	33

Grafico n. 2 - andamento delle leggi nella settima legislatura

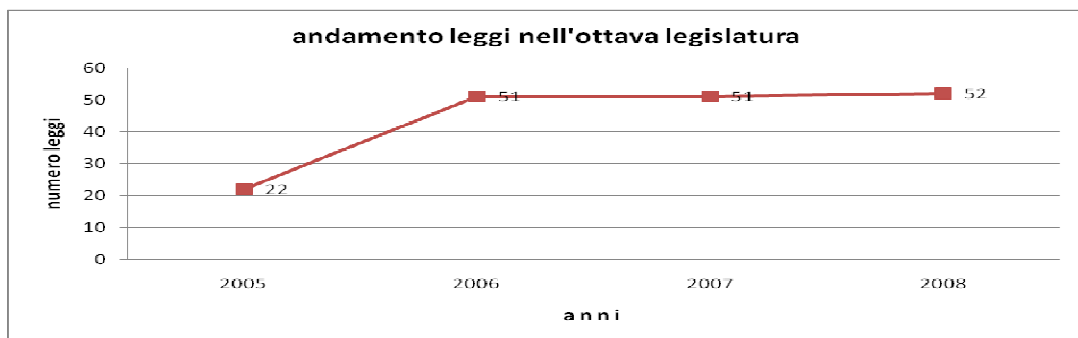


Tenendo presente che il 2000 ed il 2005 rappresentati nel grafico non sono anni completi perché corrispondono all'inizio ed alla fine della legislatura, è però evidente che l'andamento è piuttosto altalenante, soprattutto con il basso dato del 2002, anno in cui cominciano ad esplicare i propri effetti le modifiche al titolo V della Costituzione.

Tabella n. 3 – Produzione legislativa per anno nella ottava legislatura (2005 – 2008)

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009
NR LEGGI	22	51	51	52	----

Grafico n. 3 – andamento delle leggi nell'ottava legislatura



Il grafico 3, ricordando che il dato del 2005 riguarda solo una parte dell'anno perché corrisponde all'inizio della legislatura, evidenzia invece un andamento più lineare

¹ Si ricorda che i dati del 2000 e quelli del 2005 riguardano solo una parte dell'anno perché corrispondono all'inizio e alla fine della legislatura.

e ciò significa che la produzione normativa annuale è stabile, infatti l'unità in più registrata nel 2008 non basta a variare significativamente la linea di collegamento.

Delle 52 leggi approvate, 43 sono leggi di provenienza della Giunta regionale e nel numero di 9 di iniziativa consiliare, in percentuale rispettivamente l'82,7 e il 17,3 del totale; si tenga conto che delle leggi approvate in base a proposte di legge d'iniziativa dell'assemblea 4 provengono dalla Commissione per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale.

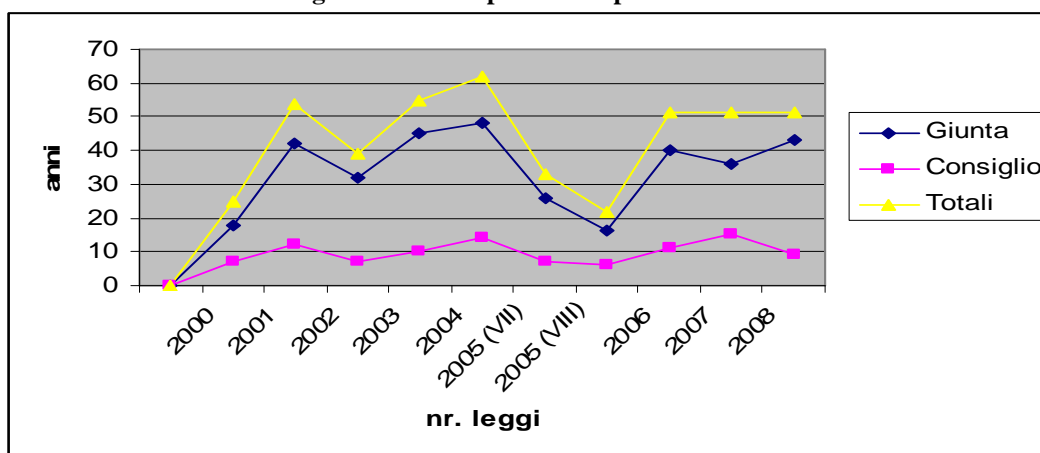
La differenziazione tra le leggi di iniziativa della Giunta e le leggi approvate su proposta consiliare sarà un parametro usato spesso per i confronti e le osservazioni illustrate durante tutta la relazione e in special modo nell'analisi dei dati quantitativi.

La tabella ed il grafico sottostanti di come si è sviluppata nel corso della precedente legislatura e in quella attuale la percentuale di legge ascrivibili all'iniziativa dell'esecutivo o dell'assemblea.

Tabella n. 4 – produzione legislativa per anno nella settima e nella ottava legislatura divise tra proposte d'iniziativa di giunta e proposte d'iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2000 ²	18	72,0	7	28,0	25	100
2001	42	77,8	12	22,2	54	100
2002	32	82,1	7	17,9	39	100
2003	45	81,8	10	18,2	55	100
2004	48	77,5	14	22,5	62	100
2005 (VII) ³	26	78,8	7	21,2	33	100
2005 (VIII) ³	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

Grafico n. 4 - Produzione legislativa divisa per anno e per iniziativa



² Per l'anno 2000 si fa riferimento all'inizio della VII legislatura, quindi sono presi in considerazione i mesi da maggio a dicembre.

³ I dati dell'anno 2005 sono divisi in base alla scadenza della settima e all'inizio della ottava legislatura.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

L'analisi delle leggi per dimensioni fisiche, come è stato più volte ribadito, non dà conto del merito di esse, ma può comunque rappresentare uno spunto di riflessione.

La maggior parte delle leggi in relazione al contenuto in articoli si situa ai due estremi delle dimensioni individuate, delle 52 leggi approvate 21, quindi il 40,3 per cento, è composta da un numero minimo di articoli (da 1 a 5). Questo vale sia sul totale delle leggi sia se osserviamo la presentazione da parte della giunta (il 39,5 delle sue leggi, cioè 10 leggi, si concentra nella classe comprensiva di leggi formate da 1 a 5 articoli) ed ancora di più se osserviamo le leggi di iniziativa dei consiglieri che raggiungono il 44,4 %, corrispondenti a 3 leggi.

Un numero consistente di leggi si concentra all'estremo opposto, quello caratterizzato dalla presenza di leggi composte da più di 20 articoli, con il 23,3% per le proposte di Giunta ed il 33,3% del proposte d'iniziativa dei consiglieri, corrispondente sul totale al 25%. Le restanti 18 leggi si disperdono nelle altre tre categorie, come si evince dalla sottostante tabella.

Tabella n. 5 - leggi pubblicate nel 2008 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI PROMULGATE						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	17	39,5	4	44,4	21	40,3
da 6 a 10	8	18,6	-	-	8	15,5
da 11 a 15	6	13,9	1	11,1	7	13,4
da 16 a 20	2	4,7	1	11,1	3	5,8
Oltre 20	10	23,3	3	33,3	13	25,0
TOTALE	43	100	9	100	52	100

Tabella n. 6 - leggi pubblicate nel 2008 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI PROMULGATE						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	21	48,8	4	44,4	25	48,3
Da 11 a 20	5	11,7	-	-	5	9,6
da 21 a 30	2	4,7	1	11,1	3	5,7
da 31 a 40	3	6,9	-	-	3	5,7
Oltre 40	12	27,9	4	44,4	16	30,7
TOTALE	43	100	9	100	52	100

Il fenomeno illustrato per la classificazione in articoli si ripete anche nel conteggio del numero dei commi e dei caratteri che compongono le leggi e cioè le classi più frequentate sono quella che raccoglie le leggi di dimensioni più ridotte e quella con le dimensioni più ampie.

Tabella n. 7 - leggi pubblicate nel 2008 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI PROMULGATE						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	18	41,8	4	44,4	22	42,3
da 5.001 a 10.000	11	25,9	-	-	11	21,1
da 10.001 a 15.000	3	6,9	3	33,3	6	11,5
da 15.001 a 20.000	3	6,9	-	-	3	5,8
oltre 20.000	8	18,5	2	22,2	10	19,2
TOTALE	43	100	9	100	52	100

Si può concludere che la legislazione regionale per il 2008 si concentra soprattutto in numerose leggi di piccole dimensioni e dal contenuto ridotto e da un numero più modesto ma sempre decisamente importante di leggi dal contenuto poderoso. Chiaramente questo non dice nulla sulla natura più o meno incisiva della normazione annuale sull'ordinamento complessivo.

Grafico n. 5 -

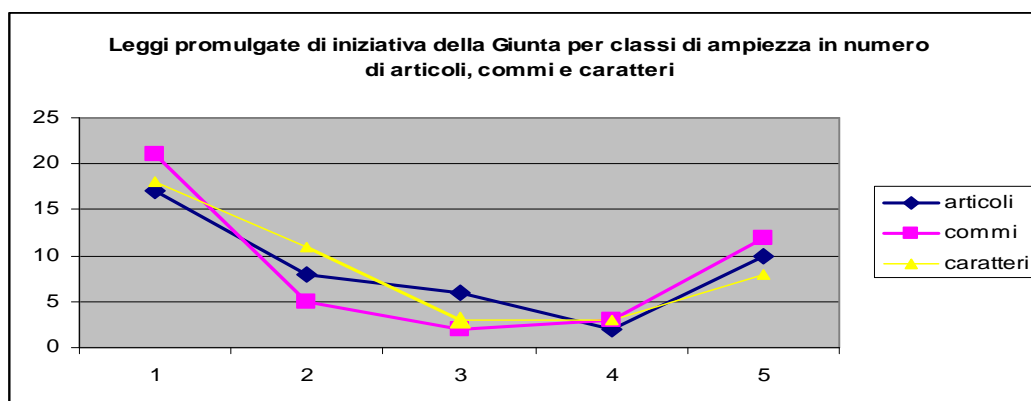
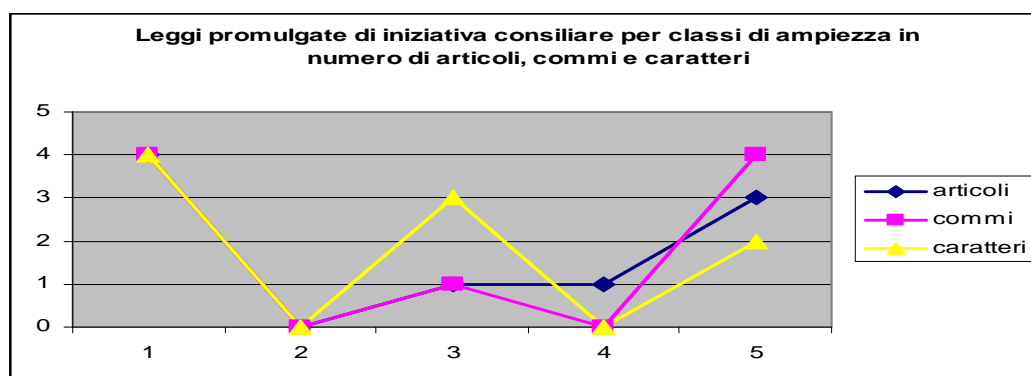


Grafico n. 6



NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 4, 5, 6. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

I due grafici sovrastanti evidenziano come la produzione legislativa della Giunta sia più continua e di andamento maggiormente uniforme mentre la linea che rappresenta la produzione di iniziativa consiliare è spezzata ed ha andamento discontinuo perché,

contrariamente a quanto successo negli anni precedenti, risultano vuote ben due classi intermedie e nella parte iniziale i dati delle tre linee si sovrappongono.

Per rendere possibile un confronto nella tabella successiva si affiancano i dati degli ultimi anni:

Tabella n. 8 - confronto delle leggi pubblicate nel 2007 e nel 2008 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

	Leggi promulgate 2007			Leggi promulgate 2008		
	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
ARTICOLI	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %
da 1 a 5	14 - 38,9	8 - 53,3	22 - 43,1	17 - 39,5	4 - 44,4	21 - 40,3
da 6 a 10	6 - 16,7	4 - 26,7	10 - 19,6	8 - 18,6	-- --	8 - 15,5
da 11 a 15	4 - 11,1	2 - 13,3	6 - 11,8	6 - 13,9	1 - 11,1	7 - 13,4
da 16 a 20	3 - 8,3	1 - 6,7	4 - 7,8	2 - 4,7	1 - 11,1	3 - 5,8
Oltre 20	9 - 25,0	-- --	9 - 17,6	10 - 23,3	3 - 33,3	13 - 25,0
TOTALE	36 - 100	15 - 100	51 - 100	43 - 100	9 - 100	52 - 100

Facendo attenzione alle leggi provenienti dalla Giunta, dalla comparazione non si rilevano differenze nell'andamento della distribuzione delle leggi per ampiezza, tenendo conto che in termini assoluti il fenomeno di concentrazione ai due poli diventa più evidente, mentre in termini percentuali cala, grazie anche al numero maggiore di leggi di iniziativa della Giunta approvate.

La differenza nella distribuzione delle leggi in base al numero degli articoli contenuti è invece evidente per le leggi derivanti dall'iniziativa dei consiglieri. Nel 2007, ma anche negli anni precedenti, ad eccezione della rilevazione svolta per il rapporto del 2004-2005, la classe di ampiezza superiore ai 20 articoli è vuota. Nel 2008, 3 leggi si collocano nella classe superiore ai 20 articoli per legge; si tratta delle leggi in attuazione dello statuto e sono tutte provenienti dalla commissione per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno dello statuto: la legge sull'autonomia del Consiglio, la legge sul Collegio di garanzia, la legge in materia di qualità della normazione e la legge sulle nomine.

Tabella n. 9 - confronto delle leggi pubblicate nel 2007 e nel 2008 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

	Leggi promulgate 2007			Leggi promulgate 2008		
	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
COMMI	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %	N. E %
da 1 a 10	15 - 41,67	10 - 66,67	25 - 49,02	21 - 48,8	4 - 44,4	25 - 48,3
Da 11 a 20	8 - 22,22	2 - 13,33	10 - 19,61	5 - 11,7	--	5 - 9,6
da 21 a 30	3 - 8,33	1 - 6,67	4 - 7,84	2 - 4,7	1 - 11,1	3 - 5,7
da 31 a 40	1 - 2,78	1 - 6,67	2 - 3,92	3 - 6,9	--	3 - 5,7
Oltre 40	9 - 25,00	1 - 6,67	10 - 19,61	12 - 27,9	4 - 44,4	16 - 30,7
TOTALE	36 - 100	15 - 100	51 - 100	43 - 100	9 - 100	52 -- 100

Tabella n. 10 - confronto delle leggi pubblicate nel 2007 e nel 2008 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

CARATTERI	Leggi promulgate 2007			Leggi promulgate 2008		
	GIUNTA N. E %	CONSIGLIERI N. E %	TOTALE N. E %	GIUNTA N. E %	CONSIGLIERI N. E %	TOTALE N. E %
fino a 5.000	17 - 47,22	11 - 73,33	28 - 54,90	18 - 41,8	4 - 44,4	22 - 42,3
da 5.001 a 10.000	4 - 11,11	1 - 6,67	65 - 9,80	11 - 25,9	-- --	11 - 21,1
da 10.001 a 15.000	3 - 8,33	3 - 20,00	6 - 11,76	3 - 6,9	3 - 33,3	6 - 11,5
da 15.001 a 20.000	4 - 11,11	- -	4 - 7,84	3 - 6,9	- -	3 - 5,8
oltre 20.000	8 - 22,22	- -	8 - 15,69	8 - 18,5	2 - 22,2	10 - 19,2
TOTALE	36 - 100	15 - 100	51 - 100	43 - 100	9 - 100	52 - 100

Il confronto dei commi e dei caratteri sottolinea un aumento della presenza delle leggi nate su proposta dei consiglieri nella classe di maggiore ampiezza in entrambi i casi, anche se le leggi di iniziativa consiliare sono nel 2008 inferiori al numero di quelle approvate nel 2007, mentre sia il numero assoluto che il dato in percentuale è decisamente inferiore nella prima classe di ampiezza. Il dato è evidente, in particolare, per la dimensione dei caratteri rilevati: nel 2007 nessuna legge di iniziativa dei consiglieri era presente nella categoria di maggiore ampiezza, mentre nel 2008, 2 leggi riescono a superare questa soglia: la legge sull'autonomia dell'assemblea legislativa e quella sulle nomine.

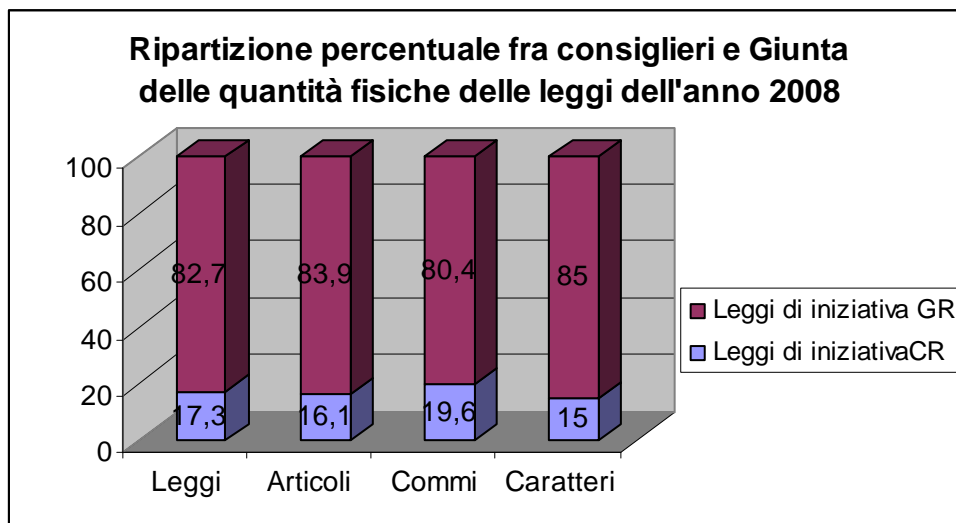
In tutte le classi messe a confronto, l'aumento della presenza delle leggi di iniziativa consiliare in categorie più ampie è dovuta alla presenza di leggi in attuazione dello statuto. La provenienza di queste leggi fa pensare ad un fenomeno passeggero, legato appunto alla necessità di emanare norme specifiche per l'effettiva realizzazione delle disposizioni statutarie, completata la quale la produzione normativa di iniziativa consiliare potrebbe tornare ad essere di piccole dimensioni.

Come ultimo dato di indagine relativo alle dimensioni fisiche delle leggi approvate nel 2008, nella tabella successiva si è confrontato la media delle singole classi di indagine per proseguire a rilevare l'indice di tendenza centrale. I dati sottostanti mostrano che l'incremento misurato nello scorso anno si mantiene abbastanza costante anche nell'anno 2008, nonostante un minimo accrescimento nella media dei commi (1 comma in più rispetto al 2007) e un accrescimento più consistente nella media dei caratteri (295 caratteri in più).

Tabella 11 - leggi pubblicate: indici di tendenza centrale e raffronto con i precedenti rapporti

	Leggi 2005-2006	Leggi 2007	Leggi 2008
Media articoli	8	14	14
Media commi	18	30	31
Media caratteri	6.548	12054	12.349

Grafico n. 7



4. MATERIE

La classificazione per materia è la stessa già usata nei precedenti rapporti ed è la ripartizione elaborata per la redazione del rapporto della Camera dei Deputati, composta da 4 macrosettori: ordinamento istituzionale, sviluppo economico e attività produttive, territorio ambiente ed infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità, finanza regionale e da una voce finale denominata multisettore; a loro volta i quattro macrosettori comprendono 43 voci che entrano più nello specifico delle materie legislative. La produzione del 2008 è così rappresentata:

Tabella n. 12 – classificazione per materie e soggetto presentatore

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1. Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i>)		4	4
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	4	1	5
	5. Enti locali e decentramento	3		3
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)	1		1

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Sviluppo economico e attività produttive	7. Artigianato	1		1
	8. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1
	9. Industria			
	10. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	11. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	12. Miniere e risorse geotermiche			
	13. Commercio, fiere e mercati			
	14. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)		1	1
	15. Agricoltura e foreste	2		2
	16. Caccia, pesca e itticoltura	2	1	3
	17. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
18. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	3		3	
Territorio ambiente e infrastrutture	19. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)			
	20. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1		1
	21. Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	22. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	23. Viabilità			
	24. Trasporti	1		1
	25. Protezione civile			
Servizi alla persone e alla comunità	26. Altro (per es.:usi civici)			
	27. Tutela della salute	4	2	6
	28. Alimentazione			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
	29. Servizi sociali	2		2
	30. Istruzione scolastica e universitaria	1		1
	31. Formazione professionale			
	32. Lavoro	1		1
	33. Previdenza complementare e integrativa			
	34 Beni e attività culturali	2		2
	35. Ricerca scientifica e tecnologica			
	36. Ordinamento della comunicazione			
	37. Spettacolo			
	38. Sport			
	39. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)	1		1
Finanza regionale	40. Bilancio	9		9
	41. Contabilità regionale			
	42. Tributi	1		1
Multisetto ⁴	43 Multisetto	1		1
	TOTALE	43	9	52

Analizzando la tabella relativa ai macro settori e alle materie si trova che su 43 voci 22 sono le materie interessate dalle leggi prodotte nel 2008, quindi circa la metà delle voci presenti nella classificazione, con una presenza più ampia nei macrosettori ordinamento istituzionale e servizi alla persona e alla comunità, con 13 leggi per entrambi, seguiti dal macrosetto sviluppo economico e attività produttive con 11 leggi.

Se escludiamo le leggi del macrosetto finanza regionale, dove alla voce bilancio se ne contano 9, con un numero che resta stabile da più anni, le leggi del 2008 si concentrano soprattutto nella materia tutela della salute (6 leggi), in un macrosetto composto da 13 voci; nel personale e amministrazione (5 leggi) e alla voce organi della regione (4) per il macrosetto ordinamento istituzionale. Le leggi del macrosetto sviluppo economico si disperdono invece su un numero di voci più ampio con 6 voci interessate su dodici materie presenti nel macrosetto. Decisamente inferiore il numero delle leggi che si occupano di territorio, ambiente e infrastrutture, macrosetto che conta 4 leggi su 8 voci .

⁴ 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.

5. QUALITÀ DELLA NORMAZIONE (ART. 44)

Questa seconda sezione della relazione si occupa dell'analisi qualitativa seguendo per quanto possibile le indicazioni dell'articolo 44 dello Statuto che dedica il primo comma alla tutela della certezza del diritto attraverso la qualità delle fonti normative assicurandone l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure. I successivi 4 commi si occupano dei testi unici in qualità di strumenti di semplificazione e organicità delle materie normate, testi unici che una volta approvati, anche con voto unico se testi di mero coordinamento, possono essere abrogati o modificati soltanto in maniera esplicita. L'ultimo comma prevede l'improcedibilità per quegli atti che non seguono le indicazioni stabilite a tutela della qualità. Quest'anno la relazione si occupa, come nei precedenti rapporti, di evidenziare ed esaminare attraverso alcune classificazioni, la legislazione prodotta da cui sono assenti i testi unici. D'altra parte va rilevato che non ci sono stati atti dichiarati improcedibili.

6. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Per la maggior parte la legislazione può essere classificata come residuale anche se leggermente in calo, mantenendo la tendenza riscontrata negli anni precedenti come si evince dalle sottostanti tabelle comparative.

Di seguito la tabella della produzione legislativa per l'anno 2008 e le tabelle comparative con gli anni precedenti.

Tabella n. 13 - distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per l'anno 2008

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%		%
ANNO 2008	21	40,5	31	59,5	52	100

Dal confronto con il 2007 si evidenzia un calo di circa 7 punti percentuali per quanto riguarda la potestà residuale a fronte di un calo in valori assoluti di 3 leggi, con il corrispondente aumento della voce opposta dando luogo ad un andamento altalenante della sequenza poiché abbiamo un 2005 con il valore percentuale più alto, un calo di 12 punti per il 2006, un rialzo dei valori percentuali per il 2007 ed un nuovo calo percentuale per il 2008, leggermente più consistente della diminuzione del 2006 poiché il rapporto è con un numero di leggi appena più alto del 2006.

Tabella n. 14 - distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa dall'inizio della ottava legislatura

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		TOTALI	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2005 (*)	6	27,3	16	72,7	22	100
ANNO 2006	20	39,2	31	60,8	51	100
ANNO 2007	17	33,3	34	66,7	51	100
ANNO 2008	21	40,5	31	59,5	52	100

(*) I dati del 2005 partono dal maggio, inizio della ottava legislatura .

Tabella n. 15 - distribuzione delle leggi in base alla potestà legislativa per gli anni 2004 – 2005 -2006- 2007 – 2008

	ANNO 2004	ANNO 2005(*)	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008
POTESTÀ CONCORRENTE	39 62,9%	24 43,6%	20 39,2%	17 33,3%	21 40,5%
POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)	23 37,1%	31 56,4%	31 60,8%	34 66,7%	31 59,5%
TOTALI	62	55	51	51	52

(*) il dato è riferito all'intero anno 2005

7. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA

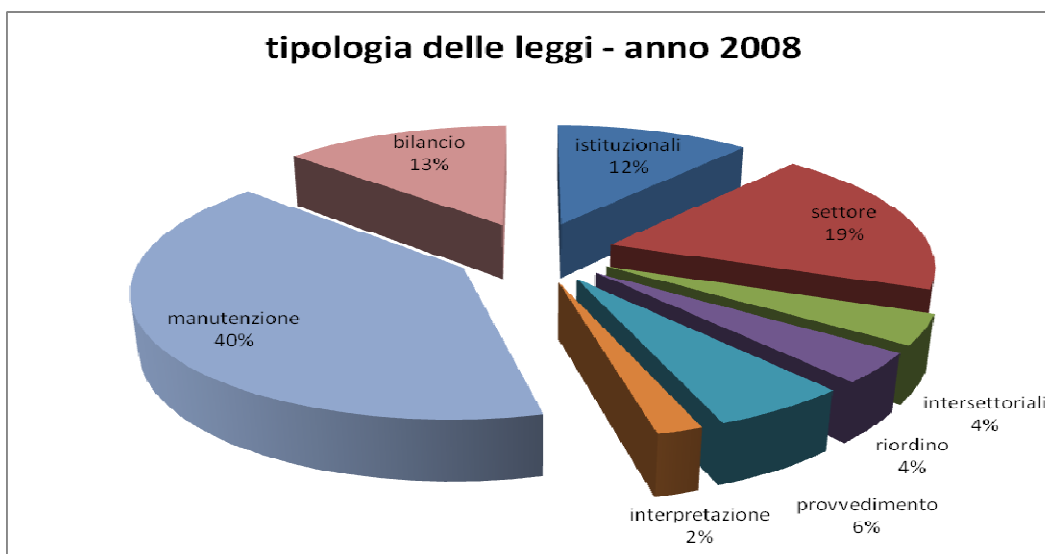
L'andamento delle leggi classificate per tipologia normativa non si discosta molto da quello degli anni precedenti. Si riscontra una leggera maggiore presenza di leggi di settore con 10 leggi, corrispondente al 19,2 % del totale, un numero inferiore di leggi istituzionali e cioè 6 leggi con l'11,5%; il numero delle leggi provvedimento resta sostanzialmente basso con 3 leggi approvate, equivalente al 5,8 del totale. Tra le leggi approvate nel 2008 ci sono anche due leggi di riordino, di cui una ascrivibile alla tipologia istituzionale, poiché si tratta di riordino delle Comunità montane, peraltro dovuta in applicazione di disposizioni statali, e l'altra di settore poiché riguarda l'artigianato, due leggi intersettoriali, in materia di tutela dei consumatori e degli utenti e in materia di sostegno all'imprenditoria giovanile.

Sempre in numero rilevante la presenza di leggi modificative a confermare che la maggior parte delle disposizioni incidono su normative già esistenti e questa resta la modalità più usata nel legiferare.

Tabella n. 16 - classificazione delle leggi per tipologia normativa – anno 2008

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2008	
	Nr	%
ISTITUZIONALI	6	11,5
SETTORE	10	19,2
INTERSETTORIALI	2	3,9
RIORDINO	2	3,9
PROVVEDIMENTO	3	5,8
INTERPRETAZIONE	1	1,9
MANUTENZIONE	21	40,4
BILANCIO	7	13,4
TOTALI	52	100

Grafico n. 8 – classificazione per tipologia



7.1 LE LEGGI ISTITUZIONALI

Entrando nel merito delle leggi approvate nel 2008 si segnala per la *tipologia istituzionale* l'approvazione di diverse leggi in attuazione di prescrizioni statutarie: la legge 34 che istituisce il *Collegio di garanzia*, la legge 55 recante *disposizioni in materia di qualità della legislazione*, la legge in materia di *autonomia del Consiglio regionale*, cioè la numero 4 e quella che detta *disposizioni sulle nomine*, la numero 5⁵. Tutte queste leggi meriterebbero una trattazione a se stante, qui si darà conto delle novità per sommi capi.

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) è stata emanata in attuazione degli articoli 44 e 45 dello statuto. La legge regionale ribadisce, come già nello statuto, che la qualità della legislazione è strumento essenziale per garantire ai cittadini la certezza del diritto, la trasparenza dell'azione pubblica e della loro partecipazione alla ideazione e realizzazione delle politiche pubbliche.

La Regione Toscana si schiera così, nel dibattito sul peso degli strumenti, anche tecnici, adatti a migliorare la legislazione, tra coloro che ritengono che avere leggi trasparenti, chiare, non ambigue, possibilmente semplici e comprensibili, è strumento basilare di una corretta politica al servizio del cittadino. Nel merito la legge introduce una sostanziale novità: la motivazione alle leggi e ai regolamenti. Mutuata dalla normativa europea ed introdotta dall'articolo 39 dello Statuto, la motivazione deve essere contenuta in un preambolo alla legge composto da una serie di "visto", che contengono il quadro giuridico di riferimento e le fasi essenziali dell'atto, e dai "considerando", dove si inseriscono le motivazioni sostanziali delle disposizioni principali presenti nell'atto.

La legge sulla qualità della normazione, inoltre, razionalizza e dà veste adeguata ad una serie di strumenti tecnici sperimentati da tempo: la documentazione a supporto

⁵ Sia la legge regionale n. 4 che la n. 5 hanno subito modifiche nel corso dell'anno.

delle proposte di legge e di regolamento sia nella fase di presentazione che lungo tutto il procedimento di approvazione degli atti, dando specifico rilievo all'analisi preventiva e alla verifica successiva dell'impatto prodotto dagli atti normativi adottati. Nella legge sulla normazione è stata introdotta la 'manutenzione normativa' ordinaria⁶, intesa come interventi periodici effettuati con una unica legge (o regolamento) su più disposizioni normative. Tali interventi possono consistere in correzioni materiali o imprecisioni, adeguamento di rinvii interni ed esterni, inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia.

Per rendere effettive le disposizioni contenute nella legge il Consiglio ha approvato contemporaneamente alla legge alcune modifiche al proprio regolamento interno, come l'istituto della improcedibilità, in tal modo una legge priva della motivazione già dal gennaio del 2009, non può essere portata all'esame delle commissioni consiliari e dell'assemblea.

La qualità della legislazione al pari di altri e più pregnanti principi presenti nello statuto toscano trova la sua salvaguardia nell'attività di garanzia che lo statuto toscano affida ad un Collegio di garanzia (art. 57). La legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia) detta le disposizioni necessarie a definirne la composizione e le modalità di funzionamento. Il Collegio, definito nella legge "organo ausiliario della Regione a supporto delle funzioni di organi regionali inerenti all'attuazione dello Statuto ed a garanzia del rispetto delle norme, dei principi e delle finalità in esso sanciti" è composto da sette membri scelti tra la categoria dei professori universitari, dei magistrati a riposo, degli avvocati e degli ex dirigenti dell'amministrazione regionale; tutte le categorie devono essere necessariamente rappresentate. Il Collegio valuta la conformità delle leggi e dei regolamenti allo Statuto ed esprime il proprio giudizio dopo che gli atti sono stati approvati e prima della loro entrata in vigore. Il Collegio viene attivato su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio, del Presidente del Consiglio delle autonomie, di almeno un quinto dei consiglieri e di almeno tre presidenti di gruppi consiliari; ha trenta giorni per esprimere il proprio giudizio che si riducono a 10 nel caso di leggi o regolamenti dichiarati urgenti. Nel caso in cui l'atto esaminato è dichiarato non conforme allo Statuto viene nuovamente assegnato alla commissione consiliare competente per il riesame delle sole parti dichiarate non conformi. Il Consiglio o la Giunta possono decidere di non adeguare l'atto ai rilievi evidenziati ma devono motivare la propria decisione. Oltre alla funzione di garanzia nei confronti dello Statuto, il Collegio si esprime anche su conflitti di attribuzione tra organi regionali in merito ad atti non normativi o a comportamenti ritenuti lesivi delle norme statutarie che regolano i rapporti tra organi e si esprime sull'ammissibilità e regolarità dei referendum.

Le ultime due leggi rilevanti sono state discusse e licenziate dalla Commissione per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno durante il 2007, ma sono giunte al dibattito dell'assemblea consiliare e all'approvazione nel gennaio del 2008; si

⁶ La legge di 'manutenzione annuale' è stata introdotta nell'ordinamento toscano già nel 2007 pur senza che fossero regolamentate le tipologie di interventi da attuare; con l'introduzione di questa categoria di leggi tra le disposizioni sulla qualità della normazione si è provveduto a definire le operazioni da svolgere e i limiti di intervento.

tratta di due leggi importanti per quanto riguarda la materia istituzionale e il funzionamento delle istituzioni e sono l'autonomia dell'assemblea legislativa e la legge sulle nomine; ambedue discendono soprattutto dal mutato assetto del sistema elettorale e della forma di governo che con l'elezione diretta del Presidente della Giunta vede il rafforzarsi dell'esecutivo e un mutato ruolo del Consiglio più concentrato sulla sua funzione di legislatore, ma anche di indirizzo, controllo e valutazione delle politiche attuate dall'esecutivo.

Questo ha significato la necessità di una maggiore autonomia della struttura assembleare, ma anche l'esigenza di strutturare la propria organizzazione in maniera differente da quella giuntale proprio perché le funzioni consiliari si sono maggiormente definite e differenziate da quelle dell'esecutivo; questi mutamenti hanno significato strutture più forti dal punto di vista giuridico e del controllo, ma è significato anche la necessità per il Consiglio di acquisire un rilievo esterno autonomo nei confronti dei cittadini allo scopo di promuoverne la partecipazione alla propria attività consiliare e lo svolgimento del ruolo di rappresentanza della comunità toscana.

L'autonomia organizzativa, funzionale, contabile e di bilancio del Consiglio regionale è stata sancita dall'articolo 28 dello Statuto e la legge ne disciplina il suo esercizio.

Con la prima affermazione contenuta dall'articolo 1 della legge in cui si dice che il Consiglio regionale "è l'assemblea legislativa della Toscana e rappresenta la comunità regionale" si sottolinea il ruolo legislativo che lo Statuto ha previsto esclusivamente a carico dell'organo assembleare e in nessuna circostanza esercitabile dalla Giunta, nemmeno nei casi di urgenza o mediante delega.

Nel merito poi la legge si occupa di definire e disciplinare l'autonomia di bilancio e contabile, l'autonomia organizzativa e funzionale, la struttura organizzativa e il personale. L'autonomia è "esercitata secondo i principi di legalità, di imparzialità, di trasparenza, di economicità, di orientamento al risultato, per la tutela degli interessi pubblici e di diritti dei cittadini" (art. 3). Tra le novità introdotte dalla legge: la rappresentanza esterna e in giudizio dell'Assemblea, l'istituzione di un ruolo separato per il personale del Consiglio e, di conseguenza, la contrattazione decentrata autonoma, l'individuazione dei compiti di indirizzo politico attribuiti al Consiglio tramite l'approvazione del proprio bilancio e della relazione previsionale e programmatica, mentre la definizione di specifici obiettivi e l'adozione di programmi e progetti per la realizzazione di quanto deciso dall'assemblea è affidato all'Ufficio di presidenza, gli atti di organizzazione amministrativa spettano ai dirigenti della struttura di cui il massimo rappresentante è il segretario generale. La struttura organizzativa è rivisitata, articolandola in un massimo di tre direzioni di area, all'interno delle quali si situano i settori. I principi ispiratori della nuova organizzazione sono individuati dall'articolo 14 della legge nella distinzione delle responsabilità e dei poteri dell'Ufficio di presidenza e del Presidente del Consiglio da quelli della dirigenza; nell'organizzare e strutturare il proprio assetto in maniera da "valorizzare lo svolgimento delle competenze consiliari, con particolare riferimento alle funzioni legislative, di controllo delle politiche, di promozione dei diritti dei cittadini e di rappresentanza della società toscana" (art. 14).

La legge sull'autonomia è stata successivamente modificata (l.r. 13 marzo 2008 n. 14 Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea

legislativa regionale) per correzioni formali, dovute a ragioni di carattere pratico: la legge di modifica abroga il comma 2 dell'articolo 1 eliminando dagli atti ufficiali la dicitura "assemblea legislativa della Regione Toscana" che doveva seguire quella già presente di "Consiglio regionale".

La legge sulle nomine rappresenta un ulteriore passo nella distinzione dei compiti e delle funzioni tra l'esecutivo e il legislativo, funzioni che nella forma prettamente assembleare, utilizzata da tutte le regioni prima della modifica del titolo V della Costituzione, erano meno nette nelle loro attribuzioni. Lo Statuto in più punti fa riferimento all'istituto della nomina: all'articolo 11, comma 6, nell'attribuire la nomina dei rappresentanti regionali al Consiglio, come funzione generale o in rapporto agli interessi da tutelare; all'articolo 50, in relazione agli enti dipendenti, la funzione spetta agli organi di governo, anche se la nomina è soggetta a forme di controllo preventivo da parte del Consiglio; all'articolo 51, in materia di società ed associazioni, in cui viene differenziata la nomina con funzioni di rappresentanza e controllo, spettante al Consiglio, dalla nomina per gli incarichi dirigenziali che spetta alla Giunta; in entrambi gli ultimi due casi era prevista l'adozione di una legge per la disciplina puntuale. Quindi la legge sulle nomine aveva come primo compito quello di fare chiarezza sulla distribuzione della titolarità della funzione fra gli organi istituzionali e poi sulle procedure di nomina e decadenza. Le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina si possono sintetizzare principalmente nella possibilità di presentare le candidature per le nomine attraverso la costituzione di elenchi resi pubblici attraverso la loro pubblicazione sul bollettino ufficiale e sui siti web di Giunta e Consiglio (la pubblicazione degli elenchi ha la stessa funzione dell'avviso pubblico) rendendo più trasparente il meccanismo; l'introduzione di un limite di permanenza dello stesso soggetto in carica ed il limite di cumulo delle cariche da parte di uno stesso soggetto; l'introduzione del principio di parità di genere nelle nomine (ciascun genere deve essere rappresentato per il 50 per cento ed il rispetto della percentuale stabilita viene verificato dalle strutture tecniche in riferimento all'anno solare) di cui si sottolinea la novità; nuove norme sull'incompatibilità ed il conflitto di interessi.

La prima applicazione della legge ha portato ad approvare nel giro di pochi mesi una corposa legge di modifica che è intervenuta con ulteriori specifiche in materia e con numerose modifiche alle normative di settore che prevedevano la nomina di rappresentanti regionali.

In definitiva, pur se in numero inferiore, le leggi istituzionali incidono profondamente ed in maniera innovativa sul panorama legislativo sia in relazione all'organizzazione istituzionale sia per quanto riguarda i processi legislativi.

Da sottolineare che più volte nelle leggi istituzionali il Consiglio ribadisce quelli che sono i suoi principi ispiratori: rafforzamento delle funzioni legislative, controllo delle politiche attuate, rappresentanza della comunità toscana e promozione dei diritti dei cittadini.

7.2 LE LEGGI DI SETTORE

Le 10 leggi che incidono sui singoli settori, corrispondente al 19,2 per cento del totale delle leggi approvate, si occupano di tutela della salute, turismo, trasporto, beni culturali, sociale, professioni, acque reflue da scarichi industriali, sostegno alle imprese.

Come si vede gli ambiti interessati sono i più vari e la normativa adottata non sembra avere particolari indirizzi innovativi, ma si limita ad organizzare in maniera differente quanto già esistente ad eccezione della normativa in materia di professioni e di servizi sociali. La Regione, con la legge 66/2008, ha infatti istituito un fondo per la non autosufficienza finanziato da Regione ed enti locali a sostegno delle persone anziane o disabili non autosufficienti.

La legge in materia di professioni rappresenta, invece il secondo tentativo regionale di ritagliarsi un ruolo in quest'ambito che risulta a competenza legislativa concorrente. La prima legge regionale, 50/2004, era stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 405 del 2005, poiché le disposizioni contenute nella legge regionale incidevano sull'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali. La legge regionale 30 dicembre 2008, n. 73 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali) ha come scopo dichiarato di definire modalità di raccordo tra la Regione e i soggetti professionali per incentivare l'innovazione delle attività professionali. A tale fine viene istituita la Commissione regionale delle professioni come sede di raccordo tra la regione e le professioni, inoltre la regione sostiene la costituzione di un 'soggetto consortile multidisciplinare' promosso dagli ordini e dalle associazioni professionali al servizio degli utenti e dei professionisti; infine istituisce un fondo per il sostegno all'accesso ed all'esercizio delle professioni.

7.3 LE LEGGI INTERSETTORIALI

In questa categoria si inseriscono la legge regionale 20 febbraio 2008, n. 9 (Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti) e la legge a sostegno dell'imprenditoria giovanile (l.r. 29 aprile 2008, n. 21 "Promozione dell'imprenditoria giovanile"). In entrambi i casi si tratta di leggi di sostegno finanziario, nel primo caso a favore delle associazioni dei consumatori; nel secondo caso il sostegno è diretto alle piccole e medie imprese giovanili di nuova costituzione, o comunque a quelle in grado di espandersi grazie al loro contenuto tecnologico ed innovativo. Sempre in entrambi i casi le due leggi vanno a sostituire normative precedenti: nel caso dei consumatori la legge regionale risale al 2000 e la sostituzione è dovuta principalmente alla necessità di adeguare la normativa regionale al "Codice del consumo", alla normativa europea, ai principi previsti dallo Statuto toscano, ed infine anche per coordinare tale materia all'interno della programmazione regionale; nel caso delle imprese giovanili, invece, il nuovo testo sostituisce una normativa approvata nel 1993.

7.4 LE LEGGI DI RIORDINO

Due sono le leggi classificate come interventi di riordino e si tratta della normativa in materia di artigianato, (l.r. 53/2008) e della legge di riordino delle Comunità montane.

La nuova legge sull'artigianato, che esplicherà i suoi effetti dall'entrata in vigore del regolamento, rappresenta disciplina organica nella materia e sostituisce le disposizioni frammentarie presenti nell'ordinamento regionale toscano. Si segnala che prima di arrivare alla definizione di una proposta di legge, sulla materia è stata svolta l'analisi di impatto della regolazione. La normativa oltre a contenere disposizioni di carattere generale, detta disposizioni sull'impresa artigiana, istituisce una Commissione

regionale per l'artigianato, sopprimendo le varie commissioni provinciali per l'artigianato trasferendone le funzioni alle Camere di commercio, istituisce l'albo provinciale delle imprese artigiane e detta norme a tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano, tutela già prevista da una normativa regionale del 1999.

La legge di riordino in materia di comunità montane era normativa dovuta per provvedere alla riduzione delle spese di funzionamento di tali enti, così come previsto dall'articolo 2, comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). La normativa toscana per ottemperare alla riduzione delle spese ha soppresso 6 comunità montane, ha ridefinito gli ambiti delle altre 14 ancora esistenti, ha diminuito il numero dei componenti gli organi rappresentativi e ne ha ridotto l'importo delle indennità.

7.5 LE LEGGI PROVVEDIMENTO

La tipologia delle leggi provvedimento resta sostanzialmente stabile e comprende per lo più lo stesso tipo di disposizioni individuate anche nel 2007, come quelle in materia di caccia.

7.6 LE LEGGI DI MANUTENZIONE

Anche per il 2008 la tipologia delle leggi di modifica resta quella più consistente, anche se non raggiunge le cifre registrate nel 2007. Le leggi classificate come manutenzione sono 21 ed incidono sul totale per il 40,4 per cento. Prima di passare all'analisi della normativa classificata come manutentiva, si segnala la loro dimensione, come fatto per l'anno precedente:

Tabelle n. 17 e 18 – dimensione delle leggi di manutenzione per articoli e commi

Dimensione delle leggi di manutenzione	
Nr. leggi	Nr. articoli
14	da 1 a 10
3	da 11 a 30
2	da 31 a 60
2	da 60 a 200

Dimensione delle leggi di manutenzione	
Nr leggi	Nr commi
14	da 1 a 10
1	da 11 a 30
3	da 31 a 60
3	Da 61 a 204

La maggior parte delle leggi sono di piccola dimensione e quindi di manutenzione pura, 6 sono quelle di piccola-media consistenza, da 2 a 3 hanno dimensione medio-grande sia per articoli che per numero di commi e 3 sono decisamente di grandi dimensioni sia in relazione alla composizione in articoli che in commi.

Una di queste leggi di maggiori dimensioni è la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento regionale, è il secondo anno che si interviene con questa modalità cioè un'unica legge che raccoglie gli interventi di piccola manutenzione e che si preferisce

non disperdere in miriadi di leggine che riescono spesso ad inquinare il corpo normativo complessivo. La legge sulla qualità della normazione di cui si è già trattato, ha previsto questo tipo di intervento descrivendone e precisandone gli ambiti, in particolare la legge di manutenzione contiene: la correzione di errori materiali o imprecisioni; l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie e nazionali; l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale.

La legge di manutenzione per il 2008 (l.r. 62/2008) interviene su 25 leggi diverse con 67 articoli di cui uno di interpretazione autentica, e la sua approvazione ha comportato anche difficoltà e discussioni tra le commissioni, poiché la sua disamina è affidata alla commissione per gli affari istituzionali è ciò ha comportato che le commissioni per materia non abbiano potuto svolgere pienamente le loro funzioni ed anche l'introduzione di nuove modifiche da parte degli stessi consiglieri ha precluso il dibattito nelle sedi appropriate. La legge è sottoposta al giudizio della Corte costituzionale su due punti: sull'articolo 20 che va a modificare la legge 16/2000, nella parte in cui si occupa di farmacie, e sull'articolo 34 che si occupa del riciclo dell'acqua, materia che lo Stato ritiene essere di potestà esclusiva statale (semmai le regioni si occupano di acque reflue depurate, dice lo Stato).

L'introduzione di questa nuova tipologia di legge per evitare il proliferare di leggine di modifiche, già al suo secondo anno presenta delle criticità che non si possono ignorare. Inoltre non si può dire raggiunto uno degli obiettivi sotteso a queste leggi poiché il ricorso alla legislazione di modifica non è diminuita e resta sempre piuttosto consistente.

Altre due leggi che introducono modifiche di notevole entità sono la modifica alla 40/2005 che disciplina il servizio sanitario regionale e la modifica della legge regionale sulle acque minerali e termali (l.r. 33/2008).

La prima legge interviene con 106 articoli, per la decima volta in tre anni, sulla legge di riordino del sistema sanitario regionale. Il nucleo centrale delle modifiche introdotte riguarda l'unificazione del piano sanitario con il piano sociale integrato e l'introduzione della disciplina delle società della salute, finora presenti nel sistema sanitario a titolo di sperimentazione.

La legge di modifica in materia di acque termali e minerali interviene, con 34 articoli, a disciplinare gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio di un'attività di utilizzazione di acqua minerale e di sorgente, prevedendo a tale scopo l'introduzione di una dichiarazione di inizio di attività che attesti il possesso dei requisiti 'costruttivi' e igienico-sanitari stabiliti dalla legge e dal regolamento di attuazione e ad adeguare la normativa regionale alle direttive europee e alle disposizioni statali in materia di igiene per la produzione e somministrazione di bevande e alimenti.

7.8 LE LEGGI DI BILANCIO

Le leggi di bilancio restano nella media e rimane sotto controllo anche la legge finanziaria composta da 11 articoli e 24 commi. La legge finanziaria toscana resta una legge leggera rispetto all'esperienza di altre regioni per le quali essa è il veicolo di numerosi interventi sulle più disparate materie.

Tabella n. 19 - classificazione delle leggi per tipologia normativa del'ottava legislatura

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2005(*)		ANNO 2006		ANNO 2007		ANNO 2008	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
ISTITUZIONALI	2	9,1	10	19,7	5	9,9	6	11,5
SETTORE	4	18,1	9	17,7	8	15,6	10	19,2
INTERSETTORIALI	0	0	0	0	0	0	2	3,9
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	2	3,9
PROVVEDIMENTO	2	9,1	2	5,9	4	7,8	3	5,8
INTERPRETAZIONE	0	0	3	3,9	0	0	1	1,9
MANUTENZIONE	9	40,9	19	37,2	26	51,0	21	40,4
BILANCIO	5	22,8	8	15,7	8	15,7	7	13,4
TOTALI	22	100	51	100	51	100	52	100

(*) I dati del 2005 partono dall'inizio della ottava legislatura – maggio 2005.

Grafico n. 9 - classificazione delle leggi per tipologia normativa del'ottava legislatura

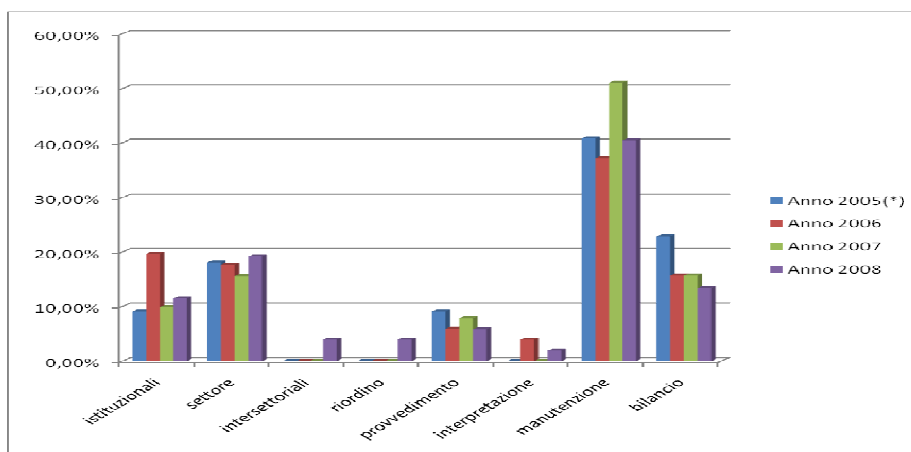
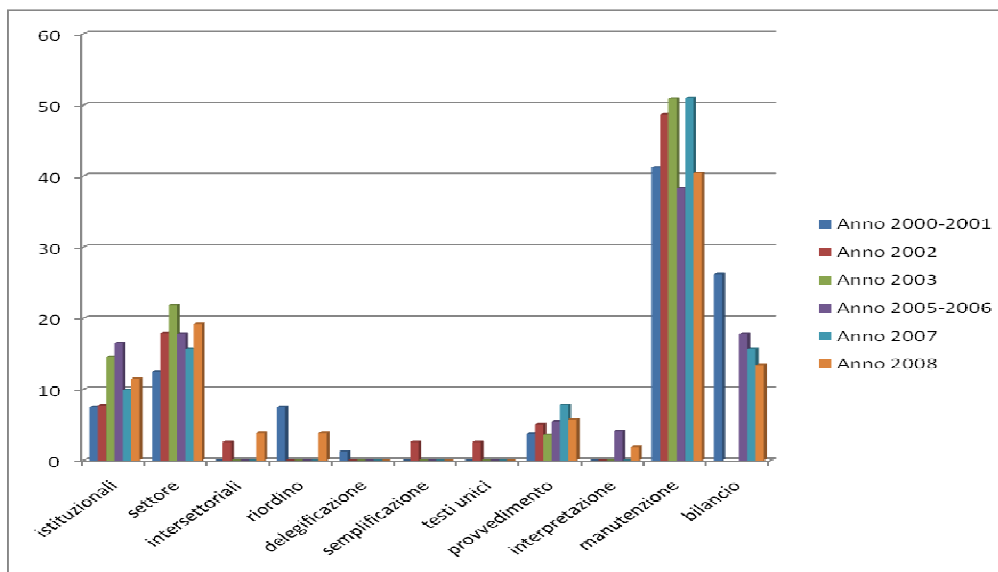


Tabella n. 20 – confronto delle tipologie normative delle leggi approvate nei periodi corrispondenti della VII e VIII legislatura (2000-2001-2002-2003 e 2005-2006-2007-2008)

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2000(**)-2001		ANNO 2002		ANNO 2003		ANNO 2005(**)-2006		ANNO 2007		ANNO 2008	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
ISTITUZIONALI	6	7,5	3	7,7	8	14,54	12	16,5	5	9,9	6	11,5
SETTORE	10	12,5	7	17,9	12	21,82	13	17,8	8	15,7	10	19,2
INTERSETTORIALI	0	0	1	2,6	0	0	0	0	0	0	2	3,9
RIORDINO	6	7,5	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3,9
DELEGIFICAZIONE	1	1,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	1	2,6	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	2,6	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	3	3,8	2	5,1	2	03,63	4	5,5	4	7,8	3	5,8
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	3	4,1	0	0	1	1,9
MANUTENZIONE	33	41,2	19	48,7	28	50,92	28	38,3	26	51,0	21	40,4
BILANCIO	21	26,2	5	12,8	5	9,09	13	17,8	8	15,7	7	13,4
TOTALI	80	100	39	100	55	100	73	100	51	100	52	100

(**)I dati del 2000 e del 2005 partono dall'inizio della settima legislatura (maggio 2000) e dall'inizio della ottava legislatura (maggio 2005).

Grafico n. 10 - confronto delle tipologie normative delle leggi approvate nei periodi corrispondenti della VII e VIII legislatura (2000-2001-2002-2003 e 2005-2006-2007-2008)



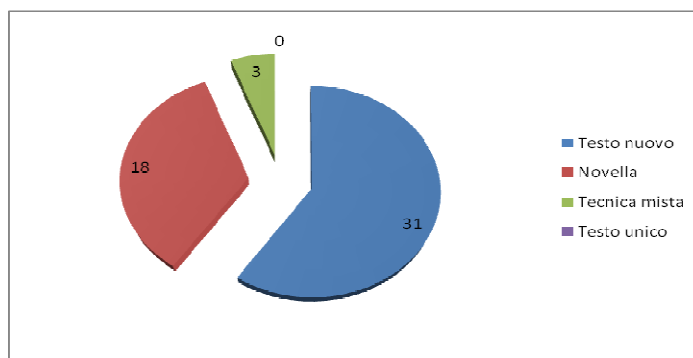
8. CLASSIFICAZIONE PER TECNICA REDAZIONALE

Per quanto riguarda la classificazione basata sull'utilizzo della tecnica redazionale non ci discostiamo da quanto rilevato negli anni precedenti con 31 leggi redatte come testo nuovo, 18 in forma di novella e solo 3 come tecnica mista, mentre non sono stati approntati testi unici.

Tabella n. 21 – distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

Tecnica redazionale	2008
Testo nuovo	31
Novella	18
Tecnica mista	3
Testo unico	0

Grafico n. 11 - distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale



9. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Come di consueto anche quest'anno proviamo a suggerire un'analisi delle leggi approvate su proposta dei consiglieri non solo in relazione al versante della quantità, si veda il paragrafo sulle dimensioni fisiche e la relazione sul procedimento legislativo, ma anche riguardo alla composizione qualitativa.

La prima notazione da fare è che nel 2008 il numero assoluto e in percentuale delle leggi approvate su iniziativa dei consiglieri è diminuito (da 15 del 2007 alle 9 del 2008) nonostante la presenza delle proposte di leggi licenziate dalla commissione per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno, leggi che, nel calcolo delle dimensioni fisiche (articoli, commi e caratteri) hanno portato l'iniziativa consiliare a riempire anche l'ambito delle leggi dalle dimensioni più consistenti.

Le nove leggi di iniziativa consiliare rappresentano il 17,3 per cento sul totale delle 52 leggi approvate nel corso del 2008, con una perdita in percentuale di 12 punti rispetto all'anno precedente e di 6 leggi in meno in valore assoluto. Sul totale delle leggi approvate nella ottava legislatura la perdita in percentuale si riduce poiché si attesta sul 23,5 per cento a fronte del 25,8 per cento riscontrato nel 2007.

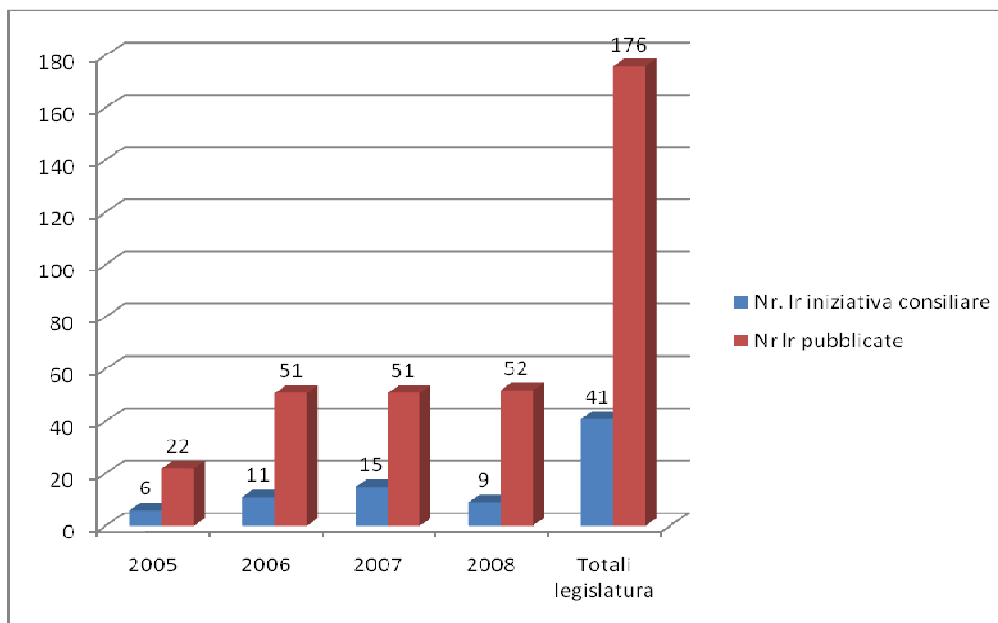
Tabella n. 22 – leggi di iniziativa consiliare approvate nel corso dell'ottava legislatura (periodo maggio 2005- dicembre 2008) ed incidenza sul numero totale delle leggi pubblicate

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2005 ¹	6	22	27,3%
2006 ²	11	51	21,5%
2007	15	51	29,4%
2008	9	52	17,3
Totali legislatura	41	176	23,5%

¹ Per l'anno 2005 il periodo considerato parte da maggio.

² Per l'anno 2006 il periodo considerato va per l'intero anno.

Grafico n. 12 leggi di iniziativa consiliare approvate nel corso dell'ottava legislatura (periodo maggio 2005- dicembre 2008) ed incidenza sul numero totale delle leggi pubblicate



Se poi confrontiamo i dati dell'ottava legislatura con quelli rilevati nella settima l'incidenza delle leggi d'iniziativa consiliare, resta prevalente l'apporto dato nella legislatura ancora in corso.

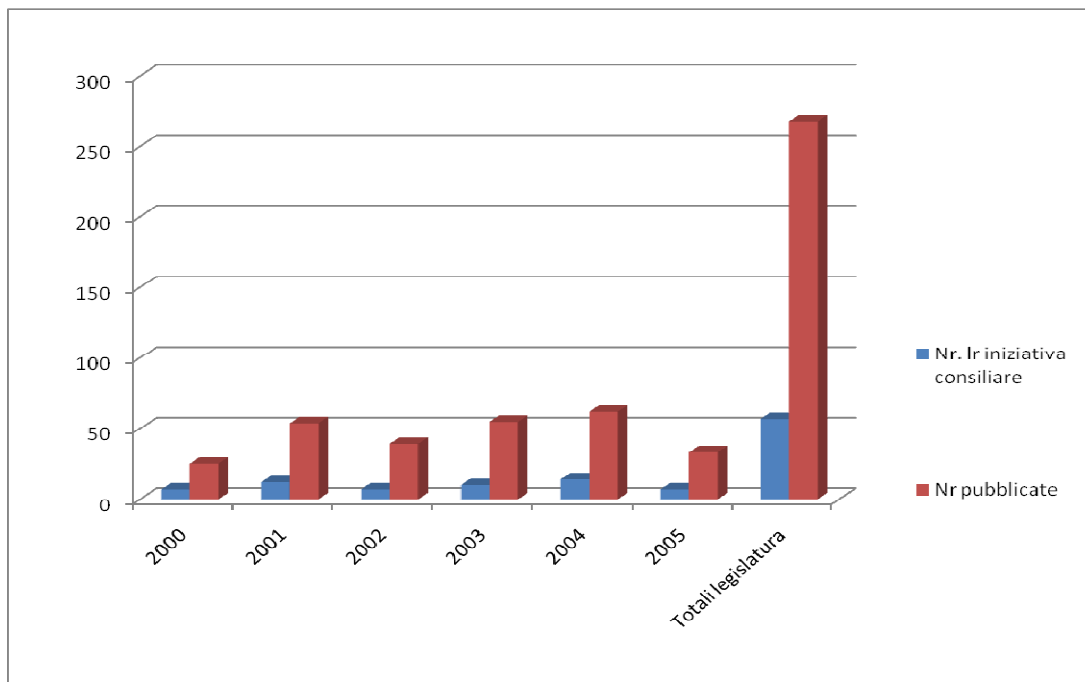
DATI SETTIMA LEGISLATURA

Tabella N. 23 – leggi di iniziativa consiliare approvate nel corso della settima legislatura ed incidenza sul numero totale delle leggi pubblicate

ANNO ¹	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR PUBBLICATE	PERCENTUALI
2000 ²	7	25	28,0%
2001	12	54	22,2%
2002	7	39	17,9%
2003	10	55	18,2%
2004	14	62	22,5%
2005	7	33	21,2%
Totale legislatura	57	268	21,2%

¹ Per gli anni 2000 e 2005 si fa riferimento all'inizio e alla fine della VII legislatura, quindi sono presi in considerazione i mesi da maggio a dicembre per il 2000 e da gennaio a marzo per il 2005.

Grafico n. 13 - leggi di iniziativa consiliare approvate nel corso della settima legislatura ed incidenza sul numero totale delle leggi pubblicate

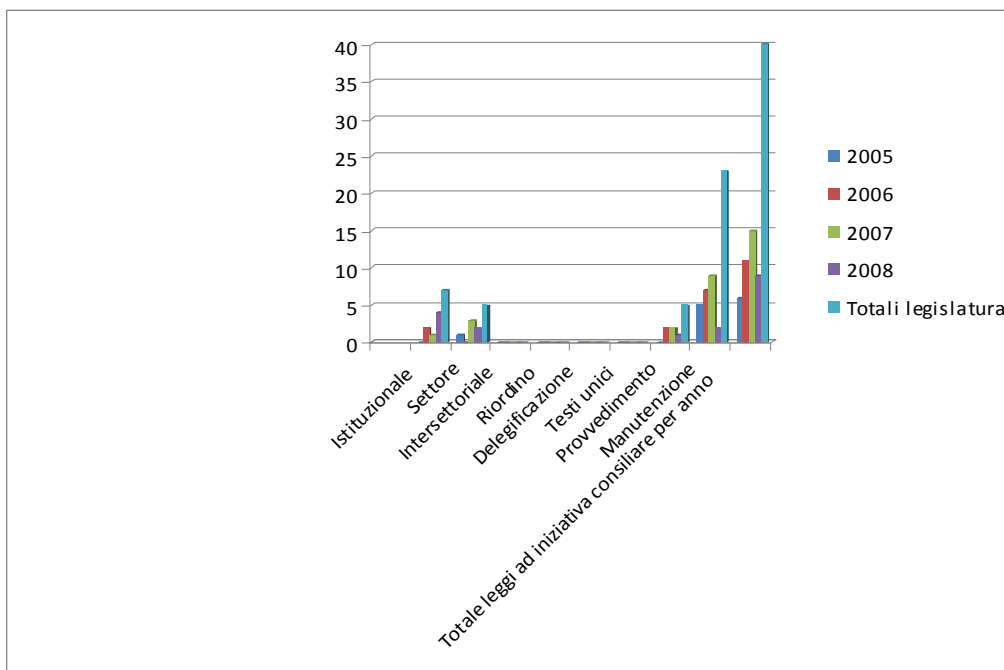


Se analizziamo la produzione delle leggi d'iniziativa consiliare sotto il versante della tipologia normativa rileviamo come si sia rafforzata la classe delle leggi istituzionali con 4 prodotti, si mantiene stabile l'ambito delle leggi di settore e diminuiscono notevolmente le leggi di manutenzione che da 9 del 2007 scendono a 2 nel 2008.

Tabella n. 24 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella ottava legislatura

ANNO	2005	2006	2007	2008	Totali legislatura
TIPOLOGIA					
ISTITUZIONALE	0	2	1	4	7
SETTORE	1	0	3	2	5
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0
DELEGIFICAZIONE	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	2	2	1	5
MANUTENZIONE	5	7	9	2	23
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE PER ANNO	6	11	15	9	40

Grafico n. 14 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella ottava legislatura



10. LA MANUTENZIONE NORMATIVA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE TOSCANA

Nel 2008 le leggi di manutenzione, intese in questo caso esclusivamente come leggi di modifica esplicita, hanno inciso su 45 leggi già esistenti nell'ordinamento regionale.

Se vogliamo verificare la durevolezza delle leggi modificate nel corso dell'anno in esame, troviamo tra le leggi più cedevoli la legge regionale sull'autonomia del consiglio modificata il mese successivo alla pubblicazione; tra le più resistenti le leggi regionali 35/2000 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive) modificata 8 anni dopo la pubblicazione, con due modifiche entrambe realizzate nel 2008, la legge regionale 75/1984 (Contributi alle fondazioni Orchestra regionale Toscana, Toscana spettacolo e Mediateca regionale toscana) anch'essa modificata per la prima volta dopo 8 anni e cioè nel 1992 (in tutto ha subito due modifiche, la seconda nel 2008), e la legge regionale 53/2001 (Disciplina dei commissari nominati dalla Regione) con una resistenza di 7 anni poiché la prima modifica è intervenuta nell'aprile del 2008.

In media le leggi modificate nel 2008 hanno avuto 4 interventi manutentivi¹ a testa; in realtà si va da leggi che hanno subito una sola modifica fino a leggi che hanno subito un massimo di 12 modifiche.

Le leggi che hanno avuto il numero maggiore di modifiche nel tempo più breve sono: la legge regionale 40/2005 in materia di servizio sanitario regionale e la 1/2005 (Norme per il governo del territorio) che in tre anni sono state modificate entrambe 10 volte.

¹ Gli interventi di manutenzione interessano nella maggior parte dei casi più articoli del testo normativo di base.

Le 45 leggi che hanno subito modifiche si possono raggruppare in base al numero di leggi di modifiche che hanno agito su di esse:

Tabella n. 25 - confronto tra il numero delle leggi modificate nel 2008 e il numero di leggi di modifica complessivo che incide su ciascuna

Numero delle leggi di modifiche	Numero leggi modificate
Da 1 a 3 leggi	26
Da 4 a 6	7
Da 7 a 9	7
Da 10 a 12	5
Totale	45

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

Nel 2008 l'Ufficio di presidenza ha preso atto, con deliberazione del 22 aprile, n. 35, della nuova versione del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" ormai arrivato alla terza edizione, e ha dato mandato affinché gli uffici ne facciano strumento di lavoro. Successivamente alla nuova adozione del manuale di tecnica legislativa è stato ricostituito il gruppo di lavoro per l'applicazione e la verifica del manuale stesso con i medesimi compiti degli anni precedenti e cioè seguire e diffondere le regole del manuale anche attraverso l'individuazione di indicazioni omogenee di applicazione; verificare l'applicazione delle regole del manuale attraverso l'individuazione di un programma informatico che consenta la rilevazione in maniera automatica per il maggior numero di regole, poiché solo con strumenti automatici è possibile rendere stabile e costante l'uso dell'indice di qualità, già sperimentato manualmente nel corso dei precedenti gruppi di lavoro, sia per la rilevazione che per ridurre la percentuale di errori che qualsiasi metodo di rilevazione porta con sé.

La rilevazione svolta sulle leggi del 2008, al momento ancora non in via automatica, ha evidenziato come l'attenzione delle strutture all'applicazione delle regole di tecnica legislativa, almeno per quelle definite applicabili d'ufficio, è sempre alta, mentre restano da presidiare con maggiore attenzione le regole in materia di modifiche e di rinvii, che mostrano sfilacciamento nell'applicazione. Le problematiche individuate si rilevano in particolar modo soprattutto nelle leggi di modifica di maggior consistenza evidentemente la difficoltà a seguire una notevole mole di modifiche da inserire nella legge madre favorisce il calo di attenzione sulle regole di tecnica legislativa.

Le leggi in vigore alla fine del 2008 sono state determinate in circa 559, escluse come al solito le leggi di pura modifica, le leggi di bilancio e le leggi abrogate durante l'anno. Nonostante un certo numero di leggi abrogate nel 2008, nonostante il numero delle leggi prodotte non sia che di una sola unità maggiore delle leggi del 2007, rispetto all'anno precedente vi è un aumento nel numero totale di leggi in vigore di 13 nuove leggi. Per un confronto negli anni si inserisce una tabella riassuntiva delle leggi, presumibilmente, in vigore per anno partendo dall'anno 2000 dal quale si nota che la

legislazione in vigore è tendenzialmente in aumento nonostante il numero delle leggi approvate annualmente si stia riducendo e che dal conteggio mancano le leggi di pura modifica, ma è vero anche che dopo il 2002 non ci sono state leggi di abrogazioni complessive (cosiddette di ‘semplificazione’) e nel tempo si sono ridotte anche le leggi di riordino e i testi unici.

Tabella n. 26 - andamento delle leggi in vigore per anno

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
556	467	474	497	524	526	548	546	559

Si segnala, perché osservato per la prima volta, l’entità del fenomeno delle leggi con entrata in vigore anticipata.

Come fenomeno storico-giuridico l’introduzione dei concetti di entrata in vigore, con cui si indica il momento in cui la legge può esplicare i suoi effetti, e il concetto di *vacatio legis*, con cui si indica il periodo intercorrente tra la data di pubblicazione della legge e la data di entrata in vigore della stessa, sono legati alla necessità di rendere conoscibili gli atti normativi su tutto il territorio dello Stato¹.

Il regime dell’entrata in vigore è stato modificato in conseguenza della modifica del titolo V della Costituzione, infatti il precedente articolo 127 della Costituzione, al comma 2, prevedeva che *“La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l’entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.”* Di conseguenza il vecchio statuto della Regione Toscana (ma non solo) non poteva che disporre che *“Le leggi regionali sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione immediatamente e comunque non oltre dieci giorni dalla promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro promulgazione, salva l’ipotesi della urgenza prevista dall’articolo 127, secondo comma della Costituzione”* (art. 28). Il nuovo testo dell’articolo 127 della Costituzione non regola più la disciplina della *vacatio legis* e dell’entrata in vigore e, come già detto, il nuovo statuto toscano si adegua alla situazione riprendendo quanto già previsto dalla Costituzione.

L’articolo 43 del nuovo Statuto toscano, infatti, in aderenza con quanto previsto dall’articolo 73, comma 3, della Costituzione, al comma 1 dispone che *“Le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo*

¹ La necessità di far conoscere gli atti normativi che lo Stato adotta si afferma con la rivoluzione francese e viene codificata nel codice civile francese all’articolo 1 che così recita: *“Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Premier Consul. Elles seront exécutées dans chaque partie de la République, du moment où la promulgation en pourra être connue. La promulgation faite par le Premier Consul sera réputée connue dans le département où siégera le Gouvernement, un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres département, après l’expiration du même délai, augmenté d’autant de jours qu’il y aura de fois dix miriamètres (environ 20 lieues anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef-lieu de chaque département”*.

giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento”.

Se il termine ordinario è, dunque, l'entrata in vigore il quindicesimo giorno mentre l'entrata in vigore in tempi diversi rappresenta l'eccezione o l'urgenza, si può segnalare che nel 2008 18 leggi su 52, cioè il 34,6%, sono entrate in vigore il giorno dopo la pubblicazione o in due casi il giorno stesso e che lo stesso fenomeno si è verificato nel 2007 dove le leggi con entrata in vigore anticipata sono state 19 e cioè il 37,2% e nel 2006 sono state 18 corrispondente al 35,2%.

È vero che la Regione Toscana a partire dal 1° gennaio 2008 si è attrezzata per pubblicare il Bollettino ufficiale esclusivamente in forma digitale¹ e quindi la *vacatio legis*, intesa come tempo occorrente affinché la legge pubblicata in cartaceo si diffonda su tutto il territorio regionale potrebbe ritenersi superata perché, grazie alla loro pubblicazione sul web, gli atti sono ipoteticamente conoscibili tutti nello stesso momento da posti diversi e lontani dal luogo di pubblicazione, ma può per questo dirsi che la *vacatio legis* non abbia più ragione di esistere?

Il fenomeno rilevato merita, secondo noi, successivi ed ulteriori approfondimenti circostanziando quali tipologie di leggi sono interessate dall'entrata in vigore anticipata (leggi di modifica, nuove leggi, ecc.); inoltre, si potrebbero esaminare quali sono le motivazioni di necessità ed urgenza sebbene non dichiarate espressamente e se ve ne sono di ricorrenti.

Si può inoltre, eventualmente, rilevare se la tipologia dei destinatari influenza o meno il ricorso all'entrata in vigore anticipato e chi sono i destinatari che più spesso si rinvencono nelle leggi con *vacatio legis* abbreviata: cittadini, enti locali, organismi strumentali, associazioni di privati oppure la stessa amministrazione regionale, ecc.. Non va dimenticato nell'indagine da svolgere che sempre più spesso, le associazioni rappresentative del mondo produttivo o le associazioni che lavorano in ambito sociale, culturale, ambientale, partecipano ai tavoli di concertazione istituiti presso la Giunta regionale o alle consultazioni svolte dal Consiglio regionale stesso, e sono dunque al corrente di quale sarà la normativa in via di approvazione, anche se non ne conoscono le effettive definizioni finali.

Si apre quindi un altro ambito da esaminare e seguire nei prossimi rapporti sulla legislazione.

12. SINTESI

Per dimensioni fisiche la legislazione del 2008 si situa agli estremi delle dimensioni esistenti: leggi molto piccole o leggi piuttosto corpose, poche leggi di medie dimensioni.

La distribuzione all'interno delle classificazioni si pone nella continuità per quanto riguarda la potestà legislativa e risultano confermate le tendenze anche per quanto

¹ La legge regionale 23 aprile 2007, n. 23 all'articolo 2, comma 1, dispone che dal primo gennaio 2008 “il BURT è pubblicato esclusivamente in forma digitale, con modalità che garantiscono l'autenticità e l'integrità degli atti pubblicati” e all'articolo 14, comma 1 precisa che “la consultazione del BURT sul sito web della Regione Toscana è libera, permanente e gratuita”.

riguarda la classificazione normativa con un numero consistente di leggi di modifiche, tra le quali va tenuto sotto controllo quella annuale sulla manutenzione che al momento non ha portato ad alcuna diminuzione nella categoria, ed anzi appare critica la sua predisposizione ed approvazione. Restano invece sostanzialmente stabili le leggi ascritte alla tipologia istituzionale e a quella settoriale. Resta basso il numero delle leggi provvedimento.

Il successo dell'iniziativa consiliare è leggermente diminuita ma mantiene ancora un buon grado di incidenza.

Alta l'applicazione delle regole di tecnica legislativa per quanto riguarda quelle definite applicabili d'ufficio, meno bene le regole riguardanti le tecniche di modifica.

Nel 2008 le leggi di manutenzione, intese in questo caso esclusivamente come leggi di modifica esplicita, hanno inciso su 45 leggi già esistenti nell'ordinamento regionale.

In media le leggi modificate nel 2008 hanno avuto 4 interventi manutentivi¹ a testa; in realtà si va da leggi che hanno subito una sola modifica fino a leggi che hanno subito interventi di modifica con un massimo di 12 leggi di modifica.

Se il termine ordinario è l'entrata in vigore il quindicesimo giorno e l'entrata in vigore in tempi diversi rappresenta l'eccezione, si può segnalare che nel 2008 18 leggi su 52, cioè il 34,6%, sono entrate in vigore il giorno dopo la pubblicazione o in due casi il giorno stesso e che lo stesso fenomeno si è verificato nel 2007 dove le leggi con entrata in vigore anticipata sono state 19 e cioè il 37,2% e nel 2006 sono state 18 corrispondente al 35,2%.

¹ Gli interventi di manutenzione interessano nella maggior parte dei casi più articoli del testo normativo di base.