

# **PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2021 E CARATTERI QUALITATIVI**

Carla Paradiso

## **1. INTRODUZIONE**

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana monitora la produzione normativa avendo riguardo ad una serie di parametri, ormai consolidati, di tipo qualitativo, come la classificazione delle leggi per materia, per tipologia normativa e per tecnica redazionale, che servono ad individuare l'ambito in cui le normative svolgono la loro azione; e di tipo quantitativo, cioè che fanno riferimento a fattori 'fisici' delle leggi, quali la loro dimensione (numero degli articoli, dei commi, delle parole e dei caratteri)<sup>1</sup>.

L'anno 2021, come peraltro il 2020, è stato caratterizzato ancora dall'emergenza sanitaria, dovuta alla pandemia da COVID-19, che ha costretto, non solo lo Stato, ma anche le regioni ad affrontare le difficoltà di tipo sanitario, ma anche quelle economiche e sociali che ne sono derivate. Questo ha fatto sì che per il secondo anno consecutivo anche le attività delle assemblee legislative si siano concentrate su questo tema.

## **2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2021**

Nel 2021 le leggi approvate sono state 49, con una evidente contrazione rispetto all'anno precedente chiusosi con l'emanazione di 82 leggi. Ma anche in forte diminuzione rispetto al corrispondente anno della legislatura precedente, cioè il 2016, che aveva visto approvate 82 leggi. Sia se si confronta con il 2020 che con il 2016 la produzione dell'anno 2021 è inferiore alla produzione precedente di ben 33 testi.

Difficile fare confronti visto che la situazione attuale è molto diversa da quella vissuta nel 2016 e distante dalla complessa situazione sanitaria, ma anche sociale ed economica attuale.

L'undicesima legislatura si apre, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi, al momento giustificata da un inizio ritardato della legislatura, ad ottobre del 2020 e non dalla primavera come da scadenza naturale, e dall'impatto della pandemia che ha costretto anche le assemblee a modificare il proprio metodo di lavoro e ad attrezzarsi con gli strumenti telematici per proseguire le proprie attività. Non è possibile ipotizzare, però, che tutta la

---

<sup>1</sup> I dati utilizzati per questa relazione sono stati raccolti con la collaborazione della dottoressa Annalucia Zito, che si ringrazia.

legislatura prosegua su questo binario e che nel futuro non si torni ad una produzione più corposa.

**Tabella n. 1 – Produzione legislativa della undicesima legislatura anni 2020 - 2021**

ANNO	ANNO 2020 <sup>2</sup>	ANNO 2021
NR. LEGGI	12	49

Come per l'anno precedente, l'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2021 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio<sup>3</sup>; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali che siano state approvate.

Delle 49 leggi approvate, 37 sono di iniziativa giuntale, pari al 75,5%; 12 provengono dalla iniziativa dei consiglieri e corrispondono al 24,5%. Non risultano testi di legge provenienti da unificazione di leggi proposte da entrambi i promotori.

Tenuto conto dei numeri ridotti, l'iniziativa legislativa consiliare dell'anno 2021 vede un lieve calo percentuale dell'iniziativa consiliare rispetto agli anni della legislatura precedente<sup>4</sup>, si tratta di una diminuzione che è di poco sopra un punto ma non arriva a due punti percentuali, dipende dall'anno cui si fa riferimento.

**Tabella n. 2 – Produzione legislativa anni 2020 e 2021 - undicesima legislatura - divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2020 (XI leg.ra)	9	75%	2	16,7%	12 (11 +1 di iniziativa GR e CR – 8,3%)	100
2021	37	75,5%	12	24,5%	49	100

Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione seguito dalle 49 leggi del 2021, tre proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione

<sup>2</sup> Per l'anno 2020 i dati segnalati corrispondono al periodo ottobre – dicembre 2020, cioè dall'inizio della undicesima legislatura.

<sup>3</sup> Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

<sup>4</sup> Cfr. il Rapporto sulla legislazione, anno 2020, tabella n. 15.

abbreviato perché sono state presentate direttamente all'aula, senza quindi passare dall'esame della commissione di merito. Anche in questo caso si tratta decisamente di un dato numericamente inferiore agli anni precedenti, come si può verificare dai dati presenti nella tabella 3 (Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula).

Si tratta di una legge proposta dall'esecutivo, la legge regionale 6 del 2021 in materia elettorale e di due leggi di provenienza consiliare. Delle proposte di iniziativa consiliare andate direttamente in aula, senza passare dalle commissioni di merito, una risulta sottoscritta dai componenti dell'Ufficio di presidenza e si tratta della legge regionale 51 che va a modificare disposizioni già esistenti dedicate alle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Nel secondo caso si tratta di un testo proposto dai componenti della settima commissione consiliare, dedicata alle politiche europee e alle relazioni internazionali, e da altri consiglieri della maggioranza e del Movimento 5 Stelle (M5S), per promuovere iniziative in occasione della Festa dell'Europa.

Come si vede hanno fatto ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato sia l'esecutivo che i legislatori nelle due componenti di consiglieri e commissari e come Ufficio di presidenza. Vista l'esiguità dei numeri si può pensare ad un uso fisiologico dell'iter abbreviato, anche se le tematiche delle leggi non fanno obbligatoriamente pensare ad una necessità impellente per l'approvazione della legge regionale.

Da sottolineare che negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto era costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella nona legislatura, in particolare tra il 2012 e il 2015 con una punta di 18 testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di 14 leggi per il 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Il dato era poi rientrato nei limiti di un uso fisiologico reso necessario dall'urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, attenendosi così il più possibile all'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia. Ma è tornato a salire nel 2019 e 2020 con rispettivamente 10 e 11 leggi, per svariate ragioni e non solo, come in alcuni casi nel 2020, per l'emergenza dovuta alla pandemia da coronavirus.

**Tabella n. 3 – Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula**

<b>PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA</b>			
<b>NR</b>	<b>GR</b>	<b>CR</b>	<b>TOT</b>
2012	3	7	10
2013	1	3	4
2014	5	13	18
2015	2	12	14
2016	0	3	3
2017	6	1	7
2018	2	1	3
2019	7	3	10
2020	4	7	11
2021	1	2	3

### **3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI**

Questo paragrafo è dedicato all'esame delle leggi regionali sotto il profilo quantitativo effettuato rilevando la *dimensione fisica* degli elementi che compongono le singole leggi, cioè conteggiando il numero di articoli, commi, parole e caratteri che compongono le singole leggi. Si tratta di rilevazione di dati prettamente numerici che hanno il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Nel caso delle leggi toscane che contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi, è conteggiato anche il preambolo nei suoi due elementi costitutivi, visto e considerato, e nella rilevazione per caratteri e per parole che quindi concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione al conteggio degli articoli e ai commi.

La produzione normativa del 2021 con le sue 49 leggi è composta complessivamente da 483 articoli, 920 commi, 96.803 parole e 561.361 caratteri (Tab. 4).

Solitamente si prova a confrontare i dati con i risultati dell'anno precedente e con quelli del corrispondente anno della legislatura precedente<sup>5</sup>, in questo caso avrebbe dovuto essere il 2016, ma il numero così inferiore della produzione normativa dell'anno esaminato renderebbe la comparazione poco significativa e probabilmente anche fuorviante.

**Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2020 e del 2021 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri**

ANNI	2020	2021
LEGGI	82	49
ARTICOLI	827	483
COMMI	1665	920
PAROLE	162.655	96.803
CARATTERI	939.025	561.361

La tabella 5, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

**Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2021 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali**

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI
ARTICOLI	420	63	483
COMMI	815	105	920
PAROLE	84.432	12.371	96.803
CARATTERI	488.420	72.941	561.361

L'analisi degli elementi quantitativi non può che rilevare la maggiore composizione complessiva delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo 6 leggi regionali sono composte da più di 20 articoli, tutte di iniziativa dell'esecutivo. La legge regionale più corposa consiste di 56 articoli e 73 commi ed è la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021 (l.r. 29/2021); segue la normativa

---

<sup>5</sup> L'andamento delle legislature è quasi sempre simile con un lento avvio, un aumento della produzione negli anni centrali e un picco verso la fine della legislatura.

concernente le misure di semplificazione in materia edilizia<sup>6</sup> (l.r. 47/2021) con 45 articoli e 78 commi; la legge collegata alla seconda variazione di bilancio (l.r. 44/2021) è composta da 39 articoli e 94 commi; 2 leggi sono composte da 24 articoli, la 40/2021<sup>7</sup> e la 54/2021<sup>8</sup>, la prima è poi composta da 58 commi, la seconda da 78 commi. Un'ultima legge regionale è composta da più di 20 articoli e precisamente da 22 articoli e 45 commi e si tratta della legge di stabilità per l'anno 2022 (l.r. 55/2022).

Tra le 12 leggi regionali di iniziativa consiliare è possibile considerare più consistente solo la legge regionale 51/2021 relativa alle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie<sup>9</sup>, con 14 articoli e 25 commi.

La maggior parte delle leggi regionali, nel numero di 36, sono composte da un minimo di 1 ad un massimo di 9 articoli, e da un minimo di un comma ad un massimo di 23 commi. Le restanti 7 leggi vanno da un minimo di 12 a un massimo di 20 articoli. Le leggi regionali di iniziativa consiliare, esclusa la 51/2021 già citata, non superano gli 8 articoli e i 13 commi.

La tabella sottostante (Tab. 6) evidenzia i dati relativi all'undicesima legislatura, cioè quella in corso, e differisce dai dati della tabella 4 nei dati assegnati al 2020 che in questo caso attengono alle sole 12 leggi regionali dell'inizio della nuova legislatura.

**Tabella n. 6 - Leggi regionali della undicesima legislatura (anni 2020 e 2021) in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri**

ANNI	2020	2021
LEGGI	12	49
ARTICOLI	111	483
COMMI	236	920
PAROLE	24.339	96.803
CARATTERI	137.970	561.361

<sup>6</sup> Legge regionale 1 dicembre 2021, n. 47 (Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020).

<sup>7</sup> Legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003).

<sup>8</sup> Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (pdl 98 - AC 47) Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022.

<sup>9</sup> Il titolo completo è: (Iniziativa istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie modifiche alla l.r. 46/2015).

### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolato un preambolo<sup>10</sup> contenente le motivazioni della legge. Come più volte ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005, la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in parole e caratteri<sup>11</sup>, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi, cioè i 'visto' e i 'considerato'.

Le leggi del 2021 contengono 370 'visto' e 383 'considerato'.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le 37 leggi di iniziativa giuntale contengono 317 'visto' e 314 'considerato'; le 12 leggi provenienti dall'iniziativa consiliare sono composte da 53 'visto' e 69 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2021 sette leggi hanno modificato il preambolo 8 volte<sup>12</sup>. Le leggi regionali che modificano il preambolo provengono, come iniziativa, 5 dalla Giunta e 2 dal Consiglio.

Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all'articolato della legge originaria, perché evidentemente modificano, sia pur limitatamente, la motivazione precedente.

L'andamento annuale dei 'visto' e dei 'considerato', come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell'anno, ma esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno visto una presenza stabile dei 'visto'

---

<sup>10</sup> La motivazione è suddivisa in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata 'considerato'. La motivazione, chiamata preambolo è anteposta all'articolato.

<sup>11</sup> Di questo fattore si deve tener conto nel confrontare la legislazione regionale toscana con altre legislazioni regionali che non hanno nei loro testi di legge un simile contenuto.

<sup>12</sup> Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 10/2021 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009); 15/2021 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in reazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020); 26/2021 (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019); 36/2021 (Disposizioni urgenti per il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea e per la disciplina della fase di autorizzazione provvisoria allo scarico di acque reflue urbane nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla l.r. 5/2016 e alla l.r. 20/2006); 44/2021 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023); 51/2021 (Iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015); 55/2021 (Legge di stabilità per l'anno 2022).

che si attesta, nel 2021, su una media di 7,5 'visto', e di 7,8 'considerato', sempre in media, per legge.

#### **4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA**

La classificazione della produzione normativa in base alla potestà legislativa esercitata utilizza quanto riportato nella parte dei 'visto' presente nel preambolo che, oltre a specificare quali sono le disposizioni normative che supportano ciascuna legge, individua le norme relative alla potestà legislativa esercitata. L'inserimento di tale indicazione, nel preambolo, è previsto dal protocollo d'intesa stipulato tra Giunta e Consiglio nel 2010-2011, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione.

La produzione normativa dell'anno 2021 vede in diciassette leggi l'esercizio della potestà legislativa concorrente, pari al 34,7% e in undici casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (22,4%). Ma la prevalenza è data, anche per il 2021, dall'esercizio contemporaneo di entrambe le potestà nella stessa legge, si tratta di ventuno leggi pari al 42,9%.

Facendo riferimento all'iniziativa, le trentasette leggi regionali provenienti dalla Giunta sono per il 43,2 per cento classificate nella categoria concorrente (16 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 18,9 per cento delle leggi (7 leggi) e la potestà mista nel 37,9 per cento dei casi (14 leggi).

Le dodici leggi di iniziativa consiliare esercitano in sette leggi la cosiddetta potestà mista, pari al 53,4 per cento, altre quattro leggi, pari al 33,3 per cento, sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè l'8,3 per cento, si esercita la potestà concorrente.

In questa produzione legislativa l'esercizio della potestà mista è prevalente nell'iniziativa consiliare, mentre la Giunta ha esercitato in maniera prevalente, sia pur di solo due leggi, la potestà concorrente, contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti in cui entrambi gli organi hanno esercitato in maniera prevalente la potestà mista.

**Tabella n. 7 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2020<sup>(*)</sup></b>	3	25,0	2	16,7	7	58,3	12	100
<b>2021</b>	17	34,7	11	22,4	21	42,9	49	100

(\*) I dati del 2020 riguardano ottobre – dicembre cioè i mesi che rientrano nella undicesima legislatura.

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

**Tabella n. 8 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la decima legislatura (anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)**

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2015*</b>	11	44	8	32	6	24	25	100
<b>2016</b>	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
<b>2017</b>	25	39	15	23,5	24	37,5	64 <sup>13</sup>	100
<b>2018</b>	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 <sup>12</sup>	100
<b>2019</b>	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 <sup>12</sup>	100
<b>2020*</b>	16	22,9	12	17,1	42	60	70 <sup>12</sup>	100

(\*) I dati del 2015 riguardano il periodo giugno – dicembre e i dati del 2020 sono riferiti a gennaio - settembre e rientrano nella decima legislatura

<sup>13</sup> Comprende anche la legge di modifica statutaria.

## 5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

La produzione normativa annuale è classificata anche sotto il profilo della tipologia normativa, cioè individuando le leggi che si occupano del profilo istituzionale, le leggi di settore, le leggi di manutenzione, quelle di bilancio e quelle classificabili come provvedimentali e così via. Per le leggi regionali del 2021 la classificazione ha confermato l'andamento degli anni e delle legislature precedenti. La maggior parte degli atti si colloca nella tipologia manutentiva, cioè 25 leggi sul totale di 49 sono testi che vanno a modificare leggi già esistenti, pari al 51 per cento.

Le rimanenti ventiquattro leggi sono distribuite tra altre 4 voci: settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio: nove leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diverse materie; cinque leggi rientrano tra le leggi provvedimento, categoria che dopo il deciso aumento, avutosi nel 2020, dovuto alle varie leggi approvate a supporto delle categorie penalizzate dalla crisi economica creata dalla emergenza epidemiologica, rientra nel suo ambito di normalità; nove sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni, leggi di riconoscimento di debito fuori bilancio) e, infine, una legge è stata classificata alla voce intersettoriale, e si tratta della legge collegata alle variazioni di bilancio che incide su leggi di varie voci.

Tra le nove leggi collocate alla voce settore quattro si occupano di ambiti storico-culturali e di valorizzazione del patrimonio storico toscano e sono la legge regionale per la celebrazione dei settecento anni dalla morte di Dante (l.r. 16/2021), gli interventi per la riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani (l.r. 7/2021), gli interventi a sostegno delle città murate e le fortificazioni della Toscana (l.r. 8/2021)<sup>14</sup> e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana, e la disciplina delle rievocazioni storiche regionali (l.r. 27/2021). Peraltro materia, questa dei beni e delle attività culturali, che l'esecutivo ha scelto di inserire tra gli obiettivi da sviluppare nel programma di governo.

Le altre cinque leggi si occupano del Terzo settore e degli adempimenti relativi al registro unico nazionale (l.r. 53/2021); della tutela e della sicurezza dei lavoratori del settore dell'economia digitale, in particolare di coloro che lavorano

---

<sup>14</sup> Si segnala che esisteva già una legge regionale in materia, la 46/2016 dedicata proprio alle città murate della Toscana approvata su iniziativa del Consiglio regionale che vi faceva fronte con proprie risorse. Con l'abrogazione della 46/2016 e l'approvazione della nuova legge regionale in materia si vuole rendere strutturale l'intervento di recupero di mura e castelli storici inserendo nel bilancio una missione per la tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali con fondi dedicati. Maggiori approfondimenti si possono trovare nel paragrafo dedicato alle politiche culturali.

tramite piattaforma digitale<sup>15</sup> (l'intento è di creare condizioni di maggiore sicurezza per i cosiddetti *riders*); di misure di sostegno per la creazione di parcheggi per il decongestionamento dei centri urbani e della loro riqualificazione (l.r. 11/2021); dell'attuazione della normativa dell'Unione europea a protezione dall'esposizione a radiazioni ionizzanti (l.r. 40/2021); e infine di disposizioni in materia di demanio idrico (50/2021).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le leggi regionali riguardano in quattro casi misure economiche adottate per sostenere le categorie interessate dall'emergenza COVID-19, si va dai maestri di sci (l.r. 1/2021), ai lavoratori autonomi del mondo dello spettacolo (l.r. 3/2021), alle associazioni pro loco (l.r. 2/2021), al sostegno all'intero settore sciistico, ad un progetto specifico nel settore del mobile e al completamento del finanziamento relativo ai progetti dei cammini regionali (l.r. 41/2021). Un ultimo provvedimento concerne la sottoscrizione di quote di un fondo per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali (l.r. 38/2021) e fa seguito ad una precedente legge regionale che prevedeva interventi edilizi sperimentali in materia di alloggi sociali<sup>16</sup>. È una legge a cavallo tra la classificazione provvedimento e settore poiché accanto alla sottoscrizione di quote del fondo, definisce anche quali sono le finalità dei servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali (art. 2 l.r. 38/2021).

Alla voce intersettoriale è stata inserita, come già fatto nell'anno precedente, la legge collegata alla legge di stabilità per l'anno 2022 (l.r. 54/2021) che prevede vari interventi normativi.

La normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali. Nel caso della produzione manutentiva approvata nel corso del 2021, se si escludono le leggi collegate al bilancio e alle sue variazioni (l.r. 31/2021 e l.r. 44/2021) e la legge regionale annuale di manutenzione dell'ordinamento (l.r. 29/2021), solo una legge regionale, la 47/2021<sup>17</sup> in materia di semplificazione edilizia, sembra avere una certa corposità, almeno dal punto di vista quantitativo; il provvedimento infatti è costituito da 45 articoli e 78 commi). Si tratta di un testo fondamentalmente di recepimento di modifiche introdotte dalla normativa statale e dell'adeguamento alla sentenza 2/2021 della Corte costituzionale. Con intervento manutentivo

---

<sup>15</sup> Legge regionale 4 giugno 2021, n. 18 (Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali).

<sup>16</sup> Si tratta della legge regionale 78/2020 (Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza COVID-19).

<sup>17</sup> Legge regionale 47/2021 (Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020).

inserito nella legge regionale 5/2021<sup>18</sup> si era intervenuti già precedentemente alla legge regionale 47/2021 per adeguare la normativa alla stessa sentenza della Corte costituzionale 2/2021.

Le restanti leggi regionali di manutenzione non vanno oltre i 15 articoli e in molti casi si tratta di piccoli e puntuali interventi, vedi l'intervento in materia di vigilanza venatoria (l.r. 4/2021), le due leggi regionali in materia elettorale (l.r. 6/2021 e 19/2021), le leggi in materia di personale regionale apicale (l.r. 22/2021 e 39/2021). Altri interventi si occupano di norme manutentive in materia di protezione dagli inquinamenti (l.r. 14/2021, 17/2021, 26/2021, 36/2021). Ed ancora, piccoli interventi manutentivi riguardano il settore dell'agricoltura e foreste (l.r. 52/2021), il commercio e fiere (l.r. 30/2021), l'edilizia residenziale pubblica (35/2021), la pianificazione urbanistica (l.r. 15/2021), il settore istituzionale, sotto vari profili (l.r. 10/2021, 28/2021), la geotermia (l.r. 42/2021), le attività culturali (20/2021 e 51/2021), il settore delle professioni (l.r. 13/2021).

Le venticinque leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 96 leggi vigenti, a volte si tratta della stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno, e spesso sono interventi su parti già precedentemente modificate<sup>19</sup>.

**Tabella n. 9 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa dell'undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)**

Tipologia delle leggi	Anno 2020		Anno 2021	
	Nr	%	Nr	%
<b>istituzionale</b>	0	0	0	0
<b>settore</b>	0	0	9	18,4
<b>intersettoriale</b>	2	16,7	1	2,0
<b>riordino</b>	0	0	0	0
<b>semplificazione</b>	0	0	0	0
<b>testi unici</b>	0	0	0	0
<b>provvedimento</b>	2	16,7	5	10,2
<b>interpretazione</b>	0	0	0	0
<b>manutenzione</b>	4	33,3	25	51,0
<b>bilancio</b>	4	33,3	9	18,4
<b>totale</b>	12	100	49	100

<sup>18</sup> La legge regionale 5/2021 si occupa di (Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015).

<sup>19</sup> Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

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

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

Le quarantanove leggi del 2021 occupano tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (tab. 10) e si distribuiscono su diciotto voci, il 37,5 per cento. Nel 2020 le ottantuno leggi ordinarie si distribuivano su ventotto voci, il 58,3 per cento delle quarantotto voci esistenti; nel 2019 sessantasette leggi occupavano ventisei voci, il 54,1 per cento e nel 2018 le cinquantasette leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosettorio che nel 2021 ha raccolto più leggi, è quello del Territorio, ambiente e infrastrutture con dodici leggi; seguito dal macrosettorio dedicato ai Servizi alla persona e alla comunità, con undici leggi; al macrosettorio Ordinamento istituzionale e al macrosettorio dello Sviluppo economico e attività produttive sono ascritti sei interventi; quello della Finanza regionale contiene nove interventi. Il macrosettorio Multisettorio nel 2021 raccoglie cinque leggi.

Per il macrosettorio più frequentato, Territorio ambiente e infrastrutture, le dodici leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide. Le materie più frequentate sono quelle della Protezione della natura e dell'ambiente e del Territorio e urbanistica entrambe con cinque leggi; le Opere pubbliche e la voce Multimateria hanno una legge ciascuna.

Le undici leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano su tre delle quattordici voci che compongono il macrosettorio. Alla materia Beni e attività culturali fanno capo sei leggi, alla materia Servizi sociali appartengono quattro leggi, e una legge è classificata alla voce Lavoro.

Il macrosettorio Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate tre. Alla voce Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta si ascrivono due leggi, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta una legge, altre tre leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione.

Le sei leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sei delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettorio: Professioni (1), Miniere e risorse geotermiche (1), Commercio (1), Agricoltura e foreste (1), Caccia, pesca e itticoltura (1), Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (1).

Le nove leggi classificate nel macrosettorio Finanza regionale, suddiviso in quattro voci, appartengono tutte alla voce Bilancio e si tratta della legge di bilancio, delle variazioni, dell'assestamento, del rendiconto annuale e della legge di stabilità.

L'ultima voce, il Multisetto, con cinque atti, contiene le leggi che dispongono nello stesso testo su materie appartenenti a macrosettori diversi, come la legge di manutenzione annuale, i collegati alle leggi finanziarie e tutte quelle leggi che non possono essere collocate in un macrosetto specifico.

**Tabella n. 10 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2021**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
Ordinamento istituzionale  <b>Tot 2021 = 6</b>	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>			
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	<b>2</b>		<b>2</b>
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		<b>1</b>	<b>1</b>
	4. Personale e amministrazione	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
	5. Enti locali e decentramento			
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive  <b>Tot 2021 = 6</b>	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	<b>1</b>		<b>1</b>
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	<b>1</b>		<b>1</b>
14. Commercio, fiere e mercati		<b>1</b>	<b>1</b>	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)			
	16. Agricoltura e foreste		1	1
	17. Caccia, pesca e itticultura	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.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture  <b>Tot 2021 = 12</b>	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	5		5
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	5		5
	23. Risorse idriche e difesa del suolo			
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)	1		1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria	1		1
Servizi alla persona e alla comunità	30. Tutela della salute			
	31. Alimentazione			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
<b>Tot 2021= 11</b>	32. Servizi sociali	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro		<b>1</b>	<b>1</b>
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			
	43. Multimateria			
<b>Finanza regionale</b> <b>Tot 2021 = 9</b>	44. Bilancio	<b>9</b>		<b>9</b>
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
<b>Multisettores<sup>20</sup></b> <b>Tot 2021 = 5</b>	48. Multisettores	<b>5</b>		<b>5</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>37</b>	<b>12</b>	<b>49</b>

<sup>20</sup> 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.

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

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le quarantanove leggi prodotte nel 2021 si collocano per il 49 per cento (24 in numero assoluto)<sup>21</sup> alla voce novella. Si tratta di leggi di manutenzione, vale a dire leggi che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa in vigore.

Alla voce testo nuovo sono ascritti venti testi di legge corrispondenti al 40,8 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre cinque leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (10,2%). Come da diversi anni a questa parte anche per il 2021 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2021 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 49 per cento, ma si tratta di un dato leggermente in diminuzione rispetto al 50,7 per cento del 2020 e al 52,3 per cento del 2019, ancora di più se si confronta con il dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento. Questo dato, pur in diminuzione rispetto al passato, va letto insieme alla rilevazione dei testi classificati alla voce tecnica mista, cioè 5 leggi, corrispondenti al 10,2 per cento del totale. Queste ultime sono leggi che introducono disposizioni nuove nell’ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti. La tecnica mista vede un dato in aumento rispetto agli anni precedenti: nel 2020 aveva raggiunto il 7,4 per cento e nel 2019 si era attestato al 13,4 per cento; un dato che, al momento, sembra piuttosto altalenante.

Resta però confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi.

**Tabella n. 11– Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale**

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2021	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	20	40,8
Novella	24	49,0
Tecnica mista	5	10,2
Testo unico	0	0
Totale	49	100

---

<sup>21</sup> Il dato differisce da quello delle leggi di manutenzione perché una legge è rientrata nella voce tecnica mista, dove sono inserite anche le leggi di modifica delle leggi di bilancio che, nella tipologia normativa, sono inserite alla voce dedicata.

## 8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2021, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono dodici sul totale delle quarantanove leggi approvate nell'anno e corrispondono al 24,5 per cento.

La produzione di iniziativa consiliare del 2021 risulta, in percentuale, leggermente in aumento rispetto ai dati del 2020 preso come intero anno<sup>22</sup> (diverso è se si guarda ai due mesi iniziali della undicesima legislatura), ed è sostanzialmente una conferma, l'aumento risulta dello 0,1 per cento.

Anche nel 2021 la produzione legislativa vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Non si può che confermare quanto detto negli anni precedenti, cioè che il sempre maggiore successo di tali proposte nasce dall'iniziale successo delle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, dovuto sia alla materia propria del Consiglio che alla provenienza da forze di maggioranza e di opposizione, entrambe rappresentate nell'Ufficio di presidenza, ma si è poi ampliato ad altre proposte di origine consiliare ed espresso in molte e varie materie.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2021 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza in sei casi su dodici; in altri quattro casi provengono dalla maggioranza, e in due casi le proposte sono nate all'interno delle commissioni, raccogliendo anche l'adesione del Movimento 5 Stelle (in un caso) che pure è all'opposizione.

Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare dall'inizio della undicesima legislatura.

**Tabella n. 12 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)**

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2020*	2	12	16,7
2021	12	49	24,5
<b>Totale legislatura</b>	14	61	22,9

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura.

### 8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando la produzione legislativa del 2021, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa vede sette leggi alla voce manutenzione; altre due leggi appartengono alla categoria settore; tre leggi hanno natura provvedimentale.

<sup>22</sup> Crf. il Rapporto sulla legislazione, anno 2020, paragrafo 8.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare e, con sette leggi, cioè il 58,3%, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

La produzione legislativa di origine consiliare è composta da leggi poco corpose che raccolgono le disposizioni, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, in pochissimi articoli e pochi commi. Anche se nel 2021 non manca almeno un intervento più corposo e cioè la legge regionale 51/2021 (Iniziativa istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015) che raggiunge i 14 articoli e i 25 commi.

Gli interventi manutentivi si occupano di varie materie: dalla cultura (l.r. 20/2021 e l.r. 51/2021), all'agricoltura e foreste (l.r. 52/2021), al commercio, fiere e mercati (l.r. 30/2021), all'ambito istituzionale e organizzativo (l.r. 10/2021, l.r. 28/2021, l.r. 39/2021).

Le tre leggi regionali di iniziativa consiliare classificate alla voce provvedimento sono interventi a sostegno di categorie economiche in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria o ad associazioni di volontariato (l.r. 1/2021, l.r. 2/2021, l.r. 3/2021). Le due leggi di settore riguardano le attività culturali (l.r. 16/2021), e la tutela e la sicurezza sul lavoro (l.r. 18/2021).

**Tabella n. 13 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)**

ANNO	2020*		2021	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	0	0	0	0
SETTORE	0	0	2	16,7
INTERSETTORIALE	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	3	25,0
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	2	100	7	58,3
BILANCIO	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	2	100	12	100

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

## 8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2021 occupa tre dei sei ambiti individuati, con tre leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, due leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, sette leggi nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità. Nessuna legge del 2021 può essere ascritta all'ambito Territorio ambiente e infrastrutture, né al macrosettore della Finanza regionale, né al Multisetto (Tab. 14).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 12 leggi di iniziativa consiliare coprono 7 materie, cioè il 14,5 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono i Beni e le attività culturali (3), i Servizi sociali (3 leggi), il Lavoro (1), nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; all'interno dello Sviluppo economico le leggi regionali di iniziativa consiliare sono presenti alla voce Commercio, fiere e mercati (1) e all'agricoltura e foreste (1). Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale una legge rientra nella voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea e due alla voce Personale e amministrazione.

Il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie conferma, come anche la tipologia normativa, la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non più solo dei settori e delle materie che si consideravano tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi, anche nella nuova legislatura, con un numero ridotto di interventi normativi, come è il dato rilevato per il 2021, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio.

**Tabella 14 - Classificazione per macrosettore undicesima legislatura (anni 2020 e 2021) per le leggi di iniziativa consiliare**

ANNI ----- MATERIE	2020	2021	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	2	3	5
SVILUPPO ECONOMICO	0	2	2
SERVIZI ALLA PERSONA	0	7	7
TERRITORIO AMBIENTE	0	0	0
FINANZA REGIONALE	0	0	0
MULTISETTORE	0	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

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

### **9.1. TECNICA LEGISLATIVA**

Per il 2021 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2021, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dall'analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili.

Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (tab. 11), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 49 per cento, mentre un altro 10,2 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista.

Dal punto di vista dell'uso della tecnica legislativa non ci sono state operazioni consistenti di riordino settoriale o per materia tramite nuove leggi abrogative anche di (numerose) leggi precedenti o tramite l'approvazione di testi unici.

### **9.2. LEGGI IN VIGORE**

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2021 sono 1.367. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.632) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.265).

La Regione Toscana, ormai da molto tempo, cerca di far emergere dal numero delle leggi formalmente in vigore il numero delle leggi regionali toscane *sostanzialmente* in vigore. Questo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Applicando questo criterio e svolgendo questo tipo di sottrazioni alla fine del 2021 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 778 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Tra le leggi regionali in vigore si segnalano quelle leggi che hanno subito numerosissime modifiche nel tempo e che anche per il 2021 hanno continuato ad essere novellate.

La legge regionale che ha subito e che continua ad essere novellata costantemente è la 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2021 è stata modificata da 50 leggi regionali e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni; una media di più di tre leggi di modifica all'anno.

Altra legge su cui si interviene quasi ogni anno e a volte più volte nello stesso anno, è la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (ma detta anche disposizioni relative alla caccia), sottoposta a numerosi interventi di modifica a partire dal 1997, è arrivata, con gli interventi del 2021, a 37 leggi regionali che intervengono a modificarla.

Proseguendo nell'exkursus delle leggi regionali che negli anni hanno subito un numero consistente di modifiche vanno segnalate anche la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) che, con l'ultimo intervento del 2021, è stata modificata da 37 leggi, la legge regionale 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che a fine 2020 ha raggiunto 35 leggi di modifica. Ma si segnala anche la legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione del personale) con 26 leggi di modifica, le ultime due nell'anno 2021.

E tra le leggi un po' più recenti si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 24 leggi di cui 6 nel 2017, 4 nel 2019, 3 nel 2020 e ancora una volta nel 2021; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 24 leggi regionali e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti ancora una volta nel 2021 arrivando a 22 leggi di modifica.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

### 9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi regionali entrate in vigore anticipatamente nel 2021, sono il 65,4 per cento, pari a 32 leggi su 49. Hanno, invece, la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 32,6 per cento delle leggi regionali dell'anno 2021, cioè 16 leggi su quarantanove; una legge ha l'entrata in vigore posticipata a data certa<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La legge regionale 24 dicembre 2021, n. 51 (Iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015), pubblicata sul BURT del 28 dicembre 2021, prevede la propria entrata in vigore il 15 gennaio 2022.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 32 leggi del 2021 con l'entrata in vigore anticipata, 12 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, e 20 leggi entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 9, 21, 31, 32, 43, 44, 45, 54, 55, 56 del 2021).

Ma hanno l'entrata in vigore al giorno stesso della pubblicazione anche la legge regionale 5/2021<sup>24</sup> e la legge regionale 38/2021<sup>25</sup>

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi di varia natura dovuti alla crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19 (l.r. 1, 2, 3, 15 del 2021), ma anche materie più varie, per citarne alcune si va dagli interventi di riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani (l.r. 7/2021), agli interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana (l.r. 8/2021), alla valorizzazione del patrimonio storico – culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali (27/2021). Ma anche a provvedimenti relativi all'inquinamento dell'aria (l.r. 26/2021), alla gestione delle acque reflue (l.r. 36/2021), ai rifiuti delle utenze urbane non domestiche (l.r. 14/2021), alla depurazione di carattere prevalentemente industriale (l.r. 17/2021); e ancora ai rimborsi elettorali per gli enti locali (l.r. 6/2021 e l.r. 19/2021).

Dieci delle trentadue leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Legge regionale 5/2021 (Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015).

<sup>25</sup> Legge regionale 38/2021 (Disposizioni per la promozione dei servizi integrativi di comunità per la gestione degli alloggi sociali).

<sup>26</sup> Non sono state conteggiate le modifiche introdotte dalle leggi di bilancio (variazioni, rendiconto, stabilità).

**Tabella n. 15 - Entrata in vigore delle leggi della undicesima legislatura**

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
<b>ANNO 2020</b>	2	16,7	10	83,3	0	0	12	100
<b>ANNO 2021</b>	16	32,6	32	65,4	1	2,0	49	100

## **10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE**

La produzione legislativa dell'anno 2021 permette di evidenziare alcuni elementi:

1. la produzione del 2021, per la prima volta è in diminuzione e si è attestata sotto le 50 leggi approvate annualmente;
2. la competenza legislativa più esercitata dalla Regione è quella "mista", accogliendo, 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;
3. si conferma il dato di una produzione annuale composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
4. l'iniziativa consiliare è presente e continua a mantenere un alto tasso di successo;
5. l'uso dell'entrata in vigore anticipata è in aumento rispetto agli anni precedenti<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. i rapporti degli anni precedenti relativi ai paragrafi sull'entrata in vigore.