

LA FORMAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI: INIZIATIVA, PROCEDIMENTO, ESITI

1. Introduzione

Il Rapporto annuale sulla legislazione, come è ormai consuetudine di questo Consiglio regionale, esordisce con una parte dedicata all'analisi quantitativa del procedimento legislativo. Le direttrici lungo le quali condurremo questa analisi preliminare e panoramica sono quelle relative all'ampiezza e alla diffusione dell'iniziativa legislativa, ai rapporti fra i soggetti istituzionali e politici coinvolti nel procedimento, alla natura del procedimento e alle proprietà intrinseche degli atti proposti e approvati.

La struttura espositiva di questo Rapporto si ricollega a quella del precedente senza variazioni di rilievo; in particolare, al fine di rendere più agevole e sintetica la lettura dei dati si propone sempre una disamina *per temi*, commentando, per ciascuno di essi, sia i dati relativi alle proposte presentate che quelli relativi alle leggi pubblicate, considerando simultaneamente sia il comportamento della Giunta che dei consiglieri.

Nessuna variazione riguarda la definizione dell'universo di indagine. Questo, infatti, continua ad essere duplice, orientandosi a descrivere da un lato la funzione legislativa nel modo in cui essa concretamente si svolge secondo un procedimento definito e, dall'altro, mirando a descrivere i singoli prodotti (iniziative e leggi) che si materializzano lungo la filiera. Come di consueto, un'attenzione particolare sarà prestata al momento dell'iniziativa legislativa, soprattutto di quella consiliare, cui dedicheremo alcune brevi riflessioni preliminari. L'unica aggiunta riguarda la rilevazione dei tempi di approvazione delle leggi che sarà esposta al paragrafo 2.

A differenza che in passato, il periodo considerato non coincide con l'annualità ma abbraccia tutto il 2004 e i mesi pre elettorali del 2005, ciò al fine di esporre un quadro coerente riferibile alla settima legislatura.

Questo periodo non può essere certo considerato come normale: per buona parte di esso, infatti, l'attività legislativa corrente ha dovuto tenere conto delle scadenze e degli impegni connessi all'approvazione del nuovo statuto regionale, col relativo assorbimento di attenzioni, energie e tempo di lavoro. Al tempo stesso, una volta approvato lo Statuto, il legislatore ha dovuto celermente procedere ad attuarne alcune importanti prescrizioni (legge elettorale, legge sul procedimento, legge sulle primarie). Analogamente, approssimandosi la conclusione del mandato, è

stato più forte l'impegno della Giunta regionale e della maggioranza a procedere al varo di alcune importanti leggi finalizzate all'attuazione di punti programmatici qualificanti.

I due ordini di motivi sopra accennati convergono quindi nel determinare una qualche "specialità" al periodo che qui si esamina, specialità che emergerà con chiarezza nel corso dell'esposizione.

Ciò non di meno questo periodo si colloca nell'ambito di una legislatura già avviata e quasi completa, ne condivide i trend caratteristici e ne costituisce in certo modo una sorta di consuntivo. Per questa ragione, un accurato bilanciamento dell'analisi dei dati fra le opposte categorie della continuità e della specialità è il criterio espositivo centrale di questo elaborato.

Si ringraziano i colleghi Anna Maria Franchi, Moritz Gabrielli, Marzia Giachetti, Enrico Righi, Sonia Scartoni per la gentile collaborazione.

Ogni eventuale errore od omissione è di esclusiva responsabilità dell'autore.

2. Dimensioni ed esiti dell'iniziativa legislativa

L'universo dell'indagine si compone di tutte le proposte di legge presentate nel periodo che va dal primo gennaio 2004 al termine della legislatura e di tutte le leggi regionali che sono state pubblicate nello stesso periodo, a prescindere dalla loro data di presentazione che, come è noto, può anche essere di molto antecedente. Questa scelta di metodo – che è la stessa degli anni passati – configura due insiemi di atti, non perfettamente sovrapponibili ma chiaramente distinguibili, in base al discrimine input/output. In altre parole, il Rapporto non fa altro che dare separatamente conto di ciò che “entra” e di ciò che “esce” dal processo legislativo regionale: le proposte di legge da un lato, le leggi pubblicate dall'altro.

Quanto alle proposte di legge queste sono 126 e vanno dalla n. 328 del 20 gennaio 2004 recante (Interventi a favore degli allevatori in relazione alla rimozione e alla distruzione degli animali morti in azienda), fino alla n. 453 (Norme per l'integrazione sociale degli immigrati) presentata il 13 aprile 2005. Da notare che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, il periodo in cui sono state presentate proposte di legge si è esteso fino a ridosso dell'entrata in carica del nuovo Consiglio. L'opportunità è stata assai poco considerata dai consiglieri, vale tuttavia ricordarla per il futuro.

Quanto alle leggi pubblicate nel periodo queste sono 95 e vanno dalla legge 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della “Rete telematica regionale toscana”), alla legge 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). Una ulteriore legge, la legge 13 maggio 2003, n. 25 (Modifiche alla legge regionale “Interventi a favore degli allevatori partecipanti all'attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini ‘Blue-tongue’”), pur essendo stata approvata nel periodo, non è stata pubblicata in quanto soggetta al parere dell'Unione europea, ancora non pervenuto.

Come di consueto, le leggi pubblicate non coincidono con quelle approvate nel periodo, dal momento che alcune di esse derivano da proposte presentate in anni precedenti ed approvate dopo un iter che in

alcuni casi è stato notevolmente lungo¹; nello specifico, si tratta di 16 leggi derivanti da proposte del 2003 e anche del 2002.

Definiti in questo modo i due universi della nostra indagine, ci chiediamo: quale scenario descrivono? Quali sono i tratti quantitativi che con più chiarezza emergono da questo periodo di consuntivo?

Ebbene, a livello generale (Tabella 1), il volume dell'iniziativa legislativa si mantiene elevato per tutto il 2004 per poi flettere decisamente nel 2005. In ogni caso i dati della settima legislatura indicano una significativa contrazione dell'iniziativa legislativa regionale (da 9,2 a 7,8 pdl/mese) rispetto alla media delle sei legislature precedenti; probabile effetto di specifici orientamenti assunti dalla Giunta in favore della riduzione dello stock normativo.

¹ Si tratta delle leggi regionali: n. 23 del 19 aprile 2004 (Contributi finanziari per interventi di controllo dei culicidi "zanzare" ed altri artropodi ematofagi); n. 39 del 27 luglio 2004 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57 "Finanziamenti per la redazione e l'attuazione di piani di recupero del patrimonio edilizio esistente". Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58 "Norme sulla tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani"); n. 2 del 3 gennaio 2005 (Discipline del benessere e bio-naturali); n. 54 del 22 ottobre 2004 (Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2002, n. 43 "Legge finanziaria per l'anno 2003"); n. 63 del 15 novembre 2004 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere); n. 28 del 31 maggio 2004 (Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing); n. 19 del 24 marzo 2004 (Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti); n. 21 del 5 aprile 2004 (Disciplina dei distretti rurali); n. 43 del 3 agosto 2004 (Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza "IPAB". Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze"); n. 38 del 27 luglio 2004 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali); n. 1 del 26 gennaio 2004 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"); n. 6 del 27 gennaio 2004 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 "Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana"); n. 4 del 27 gennaio 2004 (Modifiche all'articolo 15 della legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 "Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili"); n. 3 del 27 gennaio 2004 (Modifiche alla legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 "Norme in materia di bonifica"); n. 2 del 27 gennaio 2004 (Modifica della legge regionale 5 Agosto 2003, n. 45 "Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentare"); n. 5 del 27 gennaio 2004 (Modifiche all'articolo 7 della legge regionale 27 giugno 1997, n. 45 "Norme in materia di risorse energetiche").

Tab. 1 – Proposte di legge presentate annualmente nella settima legislatura: ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa

PERIODO	PdI	di cui: iniziativa della Giunta (in %)	dei consiglieri (in %)	popola re e degli enti locali	Tasso mensile di iniziativa
2000	70	45,7%	54,3%	-	5,8
2001	78	42,3%	57,7%	-	6,5
2002	79	46,8%	51,9%	1,3%	6,6
2003	101	47,5%	52,5%	-	8,4
2004	101	65,3%	34,7%	-	8,4
2005	25	56,0%	44,0%	-	6,2
Media prime sei legislature	108,6	75%	24%	1%	9,2
Media della VII legislatura	82,2	46%	54%	-	7,8

Nel caso si volessero informazioni di maggiore dettaglio sulle legislature precedenti si rimanda alla parte storica di questo Rapporto.

Per quanto concerne gli esiti delle proposte di legge introdotte la tabella n. 2 contiene la frequenza di ciascun esito verificatosi almeno in una occasione.

Tab. 2 – Origine ed esito delle proposte di legge nel 2004-2005

ESITO / ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate ²	80	63,5	46	36,5	126	100,0
Approvate e pubblicate	62	78,5	17	21,5	79	100,0
Respinte	-	-	1	100,0	1	100,0
Confluite in testi unificati	-	-	3	100,0	3	100,0
Giacenti	15	39,5	23	60,5	38	100,0
Ritirate	2	50,0	2	50,0	4	100,0
Approvate e non pubblicate	1	100,0	-	-	1	100,0

* Nelle colonne, sotto la sigla «N.» si riporta il numero assoluto delle proposte di legge; sotto la sigla «%» il loro valore in percentuale sui totali di riga.

Il dato maggiormente significativo, fra i molti riportati in tabella 2, è che *per la prima volta in questa legislatura la Giunta torna a prevalere sui consiglieri anche nell'esercizio del potere di iniziativa*. A differenza dei 4 precedenti anni della settima legislatura, nel periodo 2004-2005 l'esecutivo regionale ha manifestato una grande capacità e volontà di introdurre proposte di legge, tale che quasi i due terzi (63,5%) del volume dell'iniziativa proviene dalla Giunta (Tab. 2). Per converso

² Di cui 101 presentate nel 2004 e 25 presentate nel 2005

l'iniziativa consiliare arretra vistosamente, attestandosi al 36,5% contro una media di legislatura del 54% circa. Il periodo 2004-2005 segna dunque una brusca inversione di quel trend – peraltro inedito nella trentennale storia regionale – che per tutta la settima legislatura, aveva visto la costante prevalenza dell'iniziativa consiliare su quella di Giunta. Con ogni probabilità questa affermazione dell'esecutivo è spiegabile con la necessità di portare a compimento prima della fine del mandato alcuni importanti provvedimenti, leggi particolarmente qualificanti l'indirizzo politico della Giunta³. L'ipotesi appare plausibile anche alla luce delle considerazioni circa la crescente dimensione (fisica, politica e concettuale) delle leggi, che esporremo successivamente.

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

Se nei quattro anni precedenti di questa legislatura si era andato delineando un modello per cui il Consiglio regionale dominava nettamente la fase dell'iniziativa ma era assai debole quanto a capacità di conversione, adesso sul finale della legislatura, il modello si articola in modo molto diverso con una flessione della capacità propositiva compensata, tuttavia, da una effettività molto superiore.

A fare le spese di questa crescita generalizzata dei tassi di successo è la quota degli atti giacenti (38 proposte di legge) il cui peso sul totale crolla dal 54% del 2003 all'attuale 30 per cento. Sul finire della

³ Senza voler fare un elenco esaustivo possiamo rubricare sotto questa voce le leggi: Norme per il governo del territorio; Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti; Disciplina del Servizio sanitario regionale; Disciplina del settore fieristico; Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze".

legislatura, il processo legislativo regionale ci appare così molto più serrato e produttivo, capace di dare un esito alla grande parte dei provvedimenti introdotti, peraltro numerosi. Le leggi approvate in questo periodo sono veramente molte: 96, di cui 95 pubblicate, per una media di approvazione pari a 6,4 leggi/mese, un valore di "produttività" del processo legislativo che mai in tutta la settima legislatura aveva raggiunto cifre così elevate (3,4 nel 2003; 2,9 nel 2002; 4,5 nel 2001, 3,6 nel 2000).

Detto questo, prevalgono per il resto gli elementi di continuità rispetto al resto della legislatura: è questo il caso dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali, la cui assenza anche in questo periodo è assoluta e tale da far sì che tutta la settima legislatura ne risulti immune, ad eccezione dell'anno 2002. Similmente al passato, inoltre, sono molto poche le proposte di legge che concludono il proprio iter in modo diverso dall'approvazione: si rileva infatti un solo caso di bocciatura in aula (restando come prima *causa mortis* delle proposte di legge la giacenza piuttosto che il voto negativo), vi sono poi quattro proposte di legge ritirate e tre confluite in testi unificati⁴.

Le 38 proposte di legge ancora giacenti alla data dell'ultima seduta consiliare (17 febbraio 2005) risultavano assegnate in media da 143 giorni, con un valore massimo di 344 ed uno minimo di 3. I periodi di giacenza delle proposte di iniziativa consiliare sono nettamente superiori a quelli delle proposte della Giunta: 170 giorni contro 92. A questo proposito può essere utile inserire alcuni elementi di conoscenza circa la tempistica del procedimento legislativo.

3. La durata dell'iter

Dai dati in nostro possesso è stato possibile ricavare informazioni dettagliate circa la durata dei due principali segmenti dell'iter: la durata complessiva e la durata dell'esame in commissione. I dati si trovano in Tab. 3.

Il primo indice, la durata media dell'iter completo, è dato dalla differenza tra la data di approvazione in aula e la data di registrazione al protocollo di ogni singola proposta di legge⁵. In linea generale si nota

⁴ Le pdl ritirate nel periodo (di quelle presentate nel periodo) sono le seguenti: 381, 429, 388, 425. Le respinte nello stesso periodo sono la 356 e basta. Le confluite sono la 411, 421 e 380.

⁵ Non si è adottata la data di assegnazione alla commissione dal momento che alcune leggi non sono state esaminate in nessuna delle commissioni di merito.

come la durata complessiva dell'iter sia sensibile rispetto alla presenza o meno di esame in commissione. Delle 95 leggi approvate nel periodo ben 14 (il 15% circa) sono state infatti approvate direttamente dall'aula; si tratta quasi esclusivamente di leggi che riguardano il Consiglio, i consiglieri stessi o altre materie di rilievo istituzionale⁶. L'iter di queste 14 leggi è di norma brevissimo e si attesta su un valore medio di 2,3 giorni.

Se quindi la durata media dell'iter di tutte le 95 leggi approvate è pari a 90,2 giorni, è però da notare che limitando il calcolo alle sole 81 leggi con iter in commissione, tale indice cresce sino a 105,4 giorni. Ciò vale a dire che l'abbattimento dei tempi di processo che si verifica per le 14 leggi prive di esame in commissione contribuisce in modo decisivo a ridurre la media di tutto il campione. E tuttavia, prima di azzardare conclusioni affrettate, è necessario precisare che anche quei testi non appaiono al di fuori di un dibattito e di una elaborazione preliminare all'aula. La realtà è che questi, al contrario delle altre proposte di legge, si configurano come momenti di chiusura e di sintesi di un dibattito che si svolge di norma in commissione statuto. La proposta di legge, in questi casi, chiude e non apre un processo negoziale in commissione; negli altri casi è piuttosto vero il contrario: la proposta di legge, sia di Giunta che consiliare, attiva la commissione ed approda all'aula da essa trasformata. La differenza che si registra a livello dei tempi di processo deriva quindi dalle differenti modalità di registrazione degli atti piuttosto che da una effettiva maggiore velocità di quelli di un tipo rispetto agli altri. Non essendo però possibile esporre dati plausibili circa gli iter seguiti al di fuori delle normali commissioni di merito, il nostro contributo si riferirà esclusivamente alle 81 leggi con esame in commissione.

La durata dell'esame in commissione è il fattore che maggiormente incide sulla durata complessiva dell'iter: per le 81 leggi che vi hanno transitato la durata media dell'esame in commissione è di 94,6 giorni, quindi il 90% circa della durata media complessiva. Per entrambe le durate (durata complessiva e durata in commissione), i valori medi non

⁶ Si tratta per esempio della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale); l.r. 30 giugno 2004, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 23 luglio 1991, n. 38 "Norme per il riconoscimento dell'Associazione degli ex consiglieri regionali"); l.r. 3 agosto 2004, n. 44 (Modifica della legge regionale 13 giugno 1983, n. 47 "Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali"); l.r. 3 agosto 2004, n. 45 (Modifica della legge regionale 13 giugno 1983, n. 48 "Norme sulla previdenza, l'assicurazione infortuni e l'indennità di fine mandato ai consiglieri della Regione Toscana"); l.r. 17 dicembre 2004, n. 70 (Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale).

rendono pienamente giustizia alla complessità del fenomeno, dal momento che la lunghezza dell'iter differisce molto da una legge all'altra: a questo proposito si vedano le distribuzioni riportate in tabella 4.

Ma il punto centrale da rimarcare è che la differente durata degli iter viene determinata essenzialmente in funzione del proponente: come ben si vede da tabella 3, le leggi promosse dalla Giunta possono godere di un iter incommensurabilmente più breve di quelle di origine consiliare per le quali risulta evidente il perdurare della crisi della procedura delineata dall'articolo 29 del regolamento⁷. Si noti che sono qui considerate leggi approvate, che hanno concluso l'iter, e quindi non solo l'iniziativa consiliare ha meno possibilità di successo, ma paga tale successo a costo di tempi di esame lunghissimi.

Tab. 3 - Giorni intercorrenti tra l'assegnazione e l'approvazione, in commissione e in aula, delle leggi regionali. (Leggi con esame in commissione)

	Tutte le leggi	Iniziativa Giunta	Iniziativa consiliare
Iter completo	105,4	85	295
Esame in commissione	94,6	74	286

⁷ L'articolo 29 prescrive che «Salvo quanto disposto dagli articoli 65, 66 e 90 del presente regolamento, per le proposte da esaminare in commissione in sede referente o in sede redigente, la commissione è tenuta a presentare la relazione al Consiglio non oltre quattro mesi a partire dalla data di assegnazione alla commissione stessa. Decorso tale termine la proposta è sottoposta alla conferenza ex 14 Statuto salvo che il proponente o almeno un capogruppo non ne chieda l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio. Le commissioni possono richiedere al Presidente del Consiglio una proroga dei termini suindicati per un periodo di tempo non superiore a quello originariamente fissato». Al fine di garantire il rispetto di queste prescrizioni è intervenuta anche una modifica nella disciplina dei lavori d'aula con circolare del Presidente del 4 giugno 2003.

**Tab. 4 - Distribuzione delle leggi approvate per classi di durata dell'iter.
(Leggi con esame in commissione)**

Classi	Durata esame in commissione	Durata tutto l'iter
fino a 30 giorni	27	30
fino a 90	37	41
fino a 180	5	11
fino a 360	7	8
oltre 360	5	5
Totale	81	95

4. L'iniziativa dei consiglieri

Come si è appena visto, l'iniziativa legislativa consiliare appare oggi in netto regresso, per la prima volta nel corso di questa legislatura. A onor del vero l'arretramento dell'iniziativa consiliare è visibile più in termini relativi che assoluti, nel senso che ciò che più rileva in esso, è la notevole crescita dell'azione della Giunta. E tuttavia l'emersione di un divario come quello emerso da Tab. 2 ha bisogno di essere spiegata, specie alla luce delle tendenze, assolutamente divergenti, che si erano registrate nel corso della settima legislatura. Come può essere interpretato questo arretramento? E in particolare: deriva da comportamenti generalizzati oppure vi è una qualche forma di differenziazione a livello dei singoli consiglieri, dei gruppi politici o addirittura delle coalizioni? Vi sono, in concreto, delle alterazioni significative nel manifestarsi dell'iniziativa consiliare che possano essere messe in relazione con la sua flessione?

A questo fine abbiamo replicato l'analisi esposta nei due precedenti rapporti (Rapporto 2003 pagg. 27-32 e Rapporto 2002, pagg. 32-33) a livello dei comportamenti individuali dei consiglieri e dei loro gruppi. Faremo ciò senza scendere nel merito del tipo, della qualità o dell'ampiezza dei testi presentati, ci limiteremo piuttosto a tratteggiare un quadro riferito ai soli aspetti quantitativi e procedurali dell'iniziativa consiliare che siano in grado di denotare la maggiore o minore

propensione ad attivare lo strumento legislativo e l'intensità con cui i singoli e i gruppi vi ricorrono. Le variabili prese in considerazione sono il numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo, le aggregazioni politiche dei firmatari, l'ordine di sottoscrizione delle stesse.

Come primo dato a valenza generale osserviamo che anche nel 2004-2005 l'iniziativa consiliare resta fortemente individualizzata. I dati di tabella 5 mostrano infatti come essa derivi per la maggior parte da singoli consiglieri o da singoli gruppi, rifuggendo da aggregazioni più ampie, tranne che nel caso di proposte trasversali (interschieramento) che sfiorano il 30 per cento di quelle di iniziativa consiliare.

Vere assenti dalla fase di iniziativa sembrano essere le coalizioni, sia di maggioranza che di opposizione, le quali non emergono come tali che in un numero limitatissimo di casi. La frammentazione è al tempo stesso indicatore e causa della debole posizione del Consiglio rispetto alla Giunta. La frammentazione e la scarsa condivisione delle proposte presentate è infatti concausa del loro minore successo; ma d'altra parte le notorie difficoltà ad avere successo agiscono nel disincentivare, in via preliminare, la costruzione di un consenso ampio e articolato, aprendo così la porta ad un impiego dell'iniziativa legislativa verso fini per così dire secondari: espressivi e di stimolo soprattutto. Il periodo si qualifica però per una forte ripresa di un'iniziativa trasversale e interschieramento, veicolata da un buon numero di proposte di legge in materia istituzionale avanzate dall'Ufficio di presidenza.

Tab. 5 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione nel 2004-2005

Aggregazioni di proponenti	N.	%
Monopartitiche	29	63,1
Coalizionali	4	8,7
Interschieramento	13	28,2
Totale Pdl di iniziativa consiliare	46	100,0

La netta prevalenza di un'iniziativa legislativa individualizzata ci porta a considerare con maggiore attenzione il comportamento dei singoli gruppi e dei singoli individui: in tabella 6 si riporta la distribuzione dei 46 consiglieri non assessori per numero di proposte di legge sottoscritte e le variazioni percentuali rispetto al 2003.

Tab. 6 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2004-2005

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	% consiglieri	Variazione % sul 2003
Nessuna	7	15,2%	15,2%
Da 1 a 2	15	32,6%	-4,3%
Da 3 a 4	5	10,9%	-10,9%
Da 5 a 6	5	10,9%	-2,2%
Da 7 a 8	9	19,6%	0,0%
Da 9 a 10	1	2,2%	-2,2%
Da 11 a 12	2	4,3%	0,0%
Oltre 12	2	4,3%	4,3%
TOTALE CONSIGLIERI	46	100,00%	-

NB: include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri anche di altri gruppi. La variazione è calcolata in percentuale sul totale dei consiglieri

La prima e la più importante cosa da rilevare sta nel fatto che riappare un nucleo di consiglieri totalmente assenti dalla fase dell'iniziativa, molto numeroso nel 2002 assente invece nel 2003. In forte riduzione è poi il segmento, già numeroso, dei consiglieri debolmente attivi (fino a 6 proposte di legge) che flettono di quasi 20 punti percentuali, mentre si stabilizzano o crescono debolmente i segmenti di consiglieri molto attivi.

Affinando l'analisi incrociando questo dato con quello relativo all'ordine di firma delle proposte presentate, si rileva che quasi la metà dei consiglieri (47,8%) non ha sottoscritto alcuna proposta di legge come

primo firmatario, vale a dire, come suo ideatore e principale responsabile (vedi Tab. 7); il restante 52,2% ne ha sottoscritta almeno una, ma nella gran parte dei casi quella è stata anche la loro unica proposta nel periodo. All'interno di questo gruppo vi è da segnalare la presenza di una coppia di veri e propri "specialisti" dell'iniziativa, cioè 2 consiglieri i quali hanno sottoscritto per primi rispettivamente 7 e 10 proposte di legge. Emergono così tre gruppi distinti: 22 consiglieri che non hanno mai sottoscritto una proposta come primi firmatari, 22 consiglieri che lo hanno fatto da una a tre volte; 2 consiglieri che lo hanno fatto molte volte.

Il quadro che emerge da questi due primi indicatori non differisce molto da quello del 2003 – i numeri sono quasi identici – e tuttavia essendo superiore il numero di proposte presentate (126 vs 101) era lecito aspettarsi una maggiore diffusione dell'iniziativa la quale, al contrario, appare maggiormente polarizzata attorno a un nucleo più ridotto di consiglieri.

Tab. 7 - Consiglieri primi firmatari di proposte di legge

PdI sottoscritte come primo firmatario	N. consiglieri	% sui 46 consiglieri
Nessuna	22	47,8
Una	13	28,2
Due	6	13,1
Tre	3	6,5
Sette	1	2,2
Dieci	1	2,2
Totale	46	100,0

Spostando l'attenzione dai singoli individui ai gruppi politici osserviamo come la partecipazione delle varie sigle all'iniziativa legislativa sia fortemente differenziata e in evoluzione rispetto al passato. In tabella 8 si riportano le proposte di legge sottoscritte da ciascun gruppo sia da solo che in combinazione con altri; in tabella 9 si riportano le proposte sottoscritte per gruppo o coalizione distintamente.

In linea generale, riferendoci ai comportamenti aggregati (pdl sottoscritte da soli o in aggregazione con altri gruppi) registriamo una contrazione molto forte dell'iniziativa di alcuni gruppi che nel passato più recente si erano distinti per un forte attivismo: essenzialmente l'UDC ed Alleanza Nazionale. Ma il vuoto lasciato da queste due importanti componenti dell'opposizione non è stato occupato dall'altro partner del centro destra (Forza Italia mantiene sostanzialmente le posizioni) bensì dalla maggioranza di centro sinistra e in parte da Rifondazione. // risultato è che nel 2004-2005 l'iniziativa consiliare è imputabile per la maggior parte alle forze di Toscana Democratica, mentre i partiti che più concretamente ambiscono a proporsi come alternativa di governo sembrano perseguire tale obiettivo sostanzialmente al di fuori del procedimento legislativo. In effetti la partecipazione dei gruppi di maggioranza è veramente importante giungendo a intervenire, da soli o in associazione, nella grande maggioranza delle proposte avviate. I tre partiti maggiormente coinvolti nell'iniziativa legislativa (DS, Margherita e Verdi, Tab. 9) sono tutti partner della maggioranza, mentre l'unico apporto significativo da parte del centro destra è quello di Forza Italia con 7 proposte. Da notare che questa situazione differisce molto da quella del 2002 e del 2003, anni in cui i gruppi della Casa delle Libertà primeggiavano.

Tab. 8 – Proposte di legge sottoscritte per gruppo consiliare nel 2004-2005

GRUPPI CONSILIARI	N.	% sul totale delle 46 pdl consiliari	Variazione % sul 2003
AN	1	2	- 9
SDI	4	9	-
PdCI	3	7	- 4
UDC	5	11	- 14
PRC	6	13	+ 11
Ufficio di Presidenza	7	15	+ 11
FI	10	22	+ 1
MARGHERITA	9	20	- 10
VERDI	13	28	+ 9
DS	13	28	+ 7

Ancora più significativo è il dato che emerge dall'analisi dei comportamenti individuali di Tabella 9: ben 21 proposte di legge su 46 sono state presentate da gruppi di Toscana Democratica, mentre sono solamente 10 quelle presentate da gruppi del Polo, fra cui spicca la totale assenza di Alleanza Nazionale. Per di più, i rari casi di sottoscrizione da parte di aggregazioni di tipo coalizionale (vedi tabella 5), riguardano esclusivamente i gruppi di Toscana Democratica – in due casi assieme al PRC – ma non emerge mai alcun momento di sintesi da parte di due o più gruppi del centro destra. Se consideriamo anche la forte ripresa dell'iniziativa della Giunta (80 proposte su 126), dobbiamo riconoscere che il contributo delle forze della Casa della Libertà al processo legislativo appare oggi molto ridotto, e circoscritto, par di capire, a leggi di tipo istituzionale in associazione con gruppi di maggioranza. Ciò non significa certo che queste forze siano assenti dal processo legislativo regionale – va da sé che la presentazione di proposte di legge è solo una delle forme con cui vi si può partecipare – la riduzione del loro apporto attenua però i tratti avversariali dell'iniziativa legislativa consiliare e ne riduce la consistenza (cfr. Rapporto 2002).

Tab. 9 – Proposte di legge presentate (come unico firmatario) per gruppo consiliare nel 2004 - 2005

GRUPPI CONSILIARI	N.	% sul totale delle 46 pdl consiliari
AN	0	0
SDI	0	0
PdCI	1	2,2
PRC	2	4,4
UDC	3	6,5
DS	3	6,5
MARGHERITA	4	8,7
Ufficio di Presidenza	7	15,2
FI	7	15,2
VERDI	9	19,5
Trasversali	4	8,7
Casa delle Libertà	0	0
Toscana Democratica	4	8,7
TD + PRC	2	4,4
Totale	46	100,0

5. Dimensioni fisiche della legislazione

Addentriamoci adesso nell'analisi delle proprietà caratteristiche delle proposte e delle leggi regionali per descrivere come esse si configurino, sia in quanto prodotti giuridici sia in quanto strumenti di regolazione politica della comunità regionale. Per far ciò prenderemo in considerazione una serie di variabili quantitative e qualitative che saranno analizzate nei prossimi tre paragrafi. Come di consueto inizieremo con una prima descrizione eminentemente quantitativa centrata sulle dimensioni fisiche degli atti. A livello delle dimensioni fisiche gli indicatori adottati sono il numero di articoli, il numero di commi e il numero di caratteri di ogni singola legge o proposta. I dati che seguono (alle tabelle 10, 11 e 12) contengono la distribuzione delle proposte di legge e delle leggi approvate per classi omogenee di ampiezza, con riferimento rispettivamente al numero di articoli, al numero di commi e a quello di caratteri.

A livello delle proposte, osserviamo come sia la distribuzione per articoli che quella per commi che quella per caratteri, conservino il caratteristico andamento bimodale rilevato nel precedente rapporto, con le frequenze percentuali addensate attorno a due classi di ampiezza non contigue e poste agli estremi del *range*.

Continua ad essere molto debole la dispersione fra le classi: osserviamo infatti come le proposte di legge si concentrino nelle prime due classi di ampiezza, indicando con ciò la netta predominanza di testi brevi o brevissimi: la concentrazione è nettamente più forte nel caso dei caratteri che degli articoli o dei commi. A fronte di ciò, cresce sensibilmente rispetto al 2003 la quota di proposte ricadenti nella classe di maggiore ampiezza per tutti e tre gli indicatori: le proposte appaiono così più polarizzate attorno ai valori estremi della distribuzione.

Un'altra novità rispetto al passato è che stavolta l'iniziativa consiliare non prevale più fra le classi di ampiezza più piccole ma vi è adesso sopravanzata dalla Giunta; al tempo stesso però questa riesce ad esser ben presente anche là dove si trovano i testi più lunghi e di maggior impegno. Se quindi la differenza tra Giunta e Consiglio poteva essere esemplificata lungo l'asse grande/piccolo, in questo finale di legislatura non è più così.

Tab. 10 – Proposte di legge presentate nel 2004 - 2005 e leggi pubblicate per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE				LEGGI APPROVATE			
	Giunta	Consiglieri	N. totale	%	Giunta	Consiglieri	N. totale	%
Da 1 a 5 articoli	28	17	45	35,7	30	7	37	38,9
Da 6 a 10	18	17	35	27,8	15	8	23	24,2
Da 11 a 15	11	5	16	12,6	8	2	10	10,5
Da 16 a 20	5	1	6	4,8	4	2	6	6,3
Oltre 20	18	6	24	19,1	17	2	19	20,1
TOTALE	80	46	126	100,0	74	21	95	100,0

Tab. 11 – Proposte di legge presentate nel 2004 - 2005 e leggi pubblicate, per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE				LEGGI APPROVATE			
	Giunta	Consiglieri	N. totale	%	Giunta	Consiglieri	N. totale	%
Da 1 a 10 commi	26	17	43	34,1	27	8	35	36,8
Da 11 a 20 commi	21	12	33	26,2	17	7	24	25,2
Da 21 a 30	9	4	13	10,3	8	2	10	10,5
Da 31 a 40	3	4	7	5,5	3	-	3	3,2
Oltre 40	21	9	30	23,9	19	4	23	24,3
TOTALE	80	46	126	100,0	74	21	95	100,0

Tab. 12 – Proposte di legge presentate nel 2004-2005 e leggi pubblicate per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE				LEGGI APPROVATE			
	Giunta	Consiglieri	N. totale	%	Giunta	Consiglieri	N. totale	%
Fino a 5.000 caratteri	38	24	62	49,2	34	11	45	47,3
Da 5.001 a 10.000	18	11	29	23,1	17	6	23	24,3
Da 10.001 a 15.000	5	1	6	4,8	5	-	5	5,3
Da 15.001 a 20.000	6	5	11	8,6	3	1	4	4,2
Oltre 20.000	13	5	18	14,3	15	3	18	18,9
TOTALE	80	46	126	100,0	74	21	95	100,0

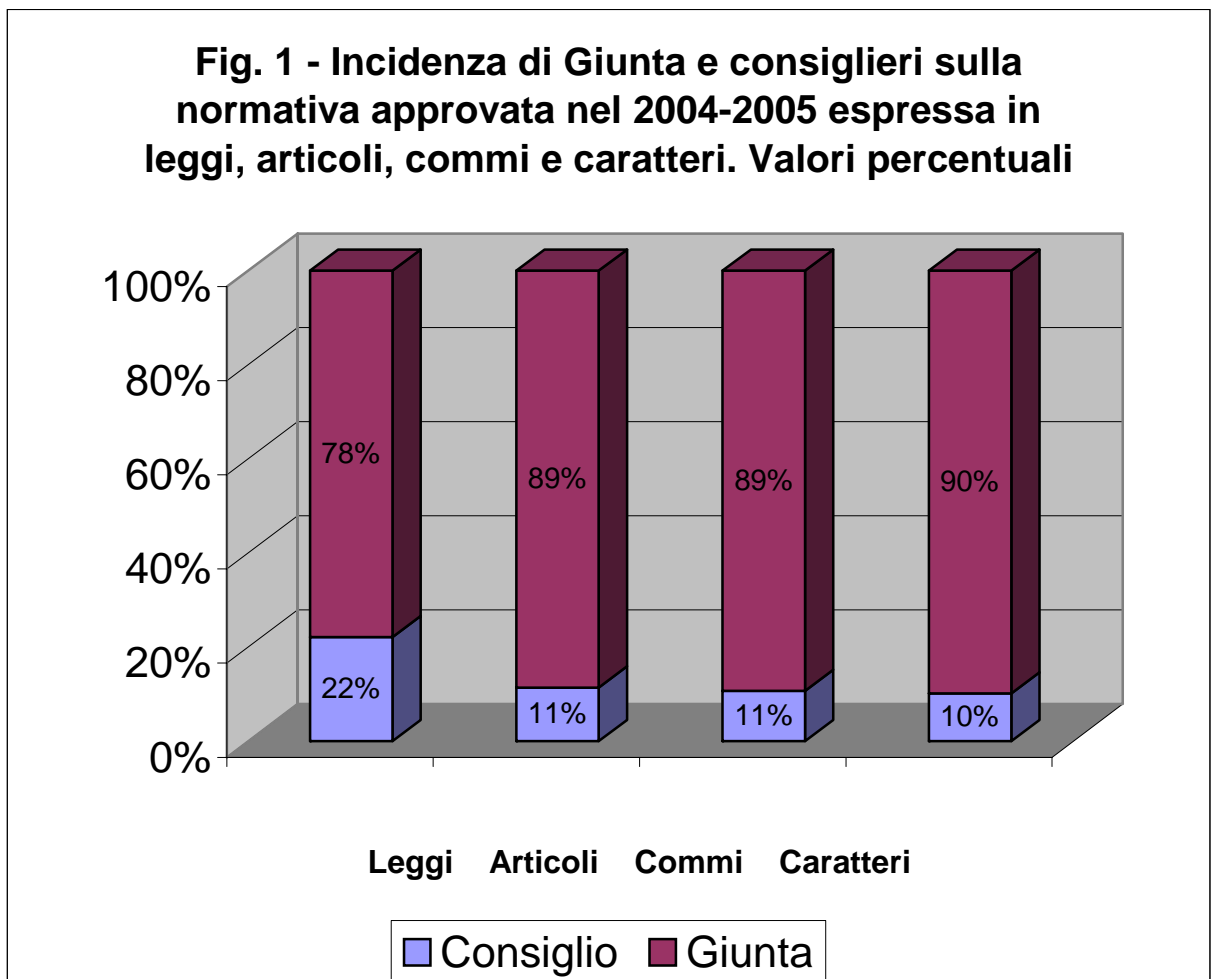
Passando a esaminare le leggi pubblicate (parte destra delle tabelle) possiamo segnalare alcuni fenomeni caratteristici.

In primo luogo, non sembra mutare significativamente la modalità di distribuzione fra le classi, salvo una lieve accentuazione del peso della classe contenente i testi di maggior ampiezza, per tutti e tre gli indici usati. Parimenti non si registrano significative alterazioni del rapporto di concentrazione sulle prime due classi, con la sola eccezione del numero di caratteri che tende a polarizzarsi in maniera ancor più marcata. Ciò vale a dire che la legislazione pubblicata tende a premiare, rispetto alle proposte iniziate, gli atti con un contenuto materiale più estremo, vale a dire quelli di ridottissima estensione e quelli in assoluto più grandi, svuotando le classi intermedie. Ciò sta a significare che le maggiori probabilità di successo sono connesse o alla micro-legislazione di carattere modificativo e provvedimentale o alle grandi leggi di regolazione settoriale o istituzionale.

Anche questa volta le leggi iniziate da consiglieri regionali tendono a concentrarsi nelle classi di minore ampiezza, ma a differenza del precedente Rapporto, non lasciano interamente alla Giunta la paternità dei testi più complessi ed articolati ed infatti oggi leggi di iniziativa

consiliare si rintracciano anche nelle classi di maggior dimensione dalle quali erano quasi del tutto assenti nel 2003.

In conclusione, come già anticipato nel commento dei dati di tabella 2, se l'iniziativa consiliare appare in regresso, questa risulta più efficace che in passato quanto a numero di atti approvati e a dimensione degli stessi. Non che questo porti a cambiamenti di rilievo epocale, tuttavia non si può disconoscere il fatto che per tutti gli indicatori adottati (leggi, articoli, commi, caratteri) l'impronta consiliare sul totale della legislazione prodotta sia, in questo scorcio di legislatura, sicuramente più avvertibile. A tale proposito giova rifarsi ai dati riportati in Fig. 1 e paragonarli all'identico grafico del Rapporto 2003: osserviamo così che l'incidenza dell'iniziativa consiliare, per quanto riguarda le leggi passa dal 18 al 22 per cento, per gli articoli dal 9 all'11 per cento, per i commi dall'8 all'11 per cento e per i caratteri dal 7 al 10.



Se adesso spostiamo l'attenzione dalle distribuzioni per classi delle tre precedenti tabelle e la puntiamo sugli indicatori di tendenza centrale, troviamo la conferma di un altro importante elemento già segnalato poche pagine fa: rispetto al passato, *gli atti elaborati nel procedimento legislativo crescono per ampiezza ed articolazione*. Le tabelle 13 e 14 ci informano infatti che, rispetto al più recente passato (anno 2003) sia per le proposte di legge sia per le leggi prodotte, tutti gli indicatori quantitativi si spostano nettamente verso l'alto. L'accrescimento di cui si parla è ben evidenziato dall'aumento del numero medio di articoli, di commi e di caratteri, così come dall'aumento dei valori massimi e di quelli minimi di ogni singola distribuzione. Deve poi essere segnalato che il movimento verso l'alto è generalizzato ed uniforme, e come tale non riguarda solo l'iniziativa della Giunta ma anche, in eguale misura, quella dei consiglieri.

In conclusione, se pure è chiaro che le dimensioni delle leggi e delle proposte sono solo un indicatore estremamente rozzo del loro valore, vale anche la pena di ricordare di come sia proprio l'elemento quantitativo che è stato impiegato per denotare il rango inferiore di certe leggi, definite appunto "leggine". Riteniamo quindi che la sua crescita dimensionale sia un primo, anche se incompleto, segnale di una evoluzione qualitativa della legislazione regionale.

Tab. 13 - Proposte di legge: indici di tendenza centrale per iniziatore

	2003			2004 - 2005		
	Totale	Giunta	Consiglio	Totale	Giunta	Consiglio
Media articoli	8	10	6	15	18	9
Media commi	18	24	13	37	46	21
Media caratteri	6678	9490	4132	12769	14377	7420

Tab. 14 - Leggi pubblicate: indici di tendenza centrale per iniziatore

	2003			2004-2005		
	Totale	Giunta	Consiglio	Totale	Giunta	Consiglio
Media articoli	10	11	5	16	18	8
Media commi	23	25	11	42	48	21
Media caratteri	9944	11358	3817	15549	17936	7771

6. Dimensioni astratte di contenuto

Le considerazioni fatte a proposito delle dimensioni fisiche delle leggi e delle proposte presentate in questo periodo risultano confermate dall'analisi delle cosiddette dimensioni astratte di contenuto⁸. Se infatti classifichiamo le leggi e le proposte di legge in base all'estensione della platea di soggetti nei confronti dei quali esse sono indirizzate, notiamo una progressiva dilatazione dei target individuati nel processo legislativo.

Il fenomeno è ben evidente dalle tabelle 15 e 16, le quali indicano una netta prevalenza di atti che si orientano verso la regolazione di aggregati di interesse molto ampi, se non addirittura coincidenti con l'intera collettività regionale. È segno di ciò la grande percentuale di leggi e di proposte di estensione generale, vale a dire riferite almeno in potenza, a tutti i soggetti della comunità regionale, ma va nella stessa direzione anche la rilevante quota di atti ad estensione settoriale. Nettissimo è il divario che separa queste due categorie da quelle di minore ampiezza così come è netta la modifica della gerarchia rispetto al più recente passato. Se nel 2003 le proposte individuali o microsezionali erano la metà di quelle presentate, adesso si sono ridotte a un quarto; discorso analogo vale per le leggi di questo tipo pubblicate, che scendono dal 40 al 26,3 per cento. Per di più, tutte le distribuzioni generate dalle tabelle (Giunta e consiglieri, proposte e leggi) presentano lo stesso andamento crescente e sintonico il che dimostra una tensione generalizzata verso l'innalzamento del rango del prodotto legislativo.

⁸ Per la definizione di questo concetto vedi Rapporto 2003 pag. 46 e sgg.

Per quanto concerne il comportamento dei consiglieri esso pare ispirato da criteri analoghi a quelli della Giunta, con due uniche differenze: una maggiore propensione a testi di ampiezza microsezionale (comunque in caduta rispetto al 2003) che peraltro vengono approvati in buona percentuale e una evidente difficoltà a regolare temi di rilievo settoriale: in tale ambito la Giunta forte delle proprie competenze e della struttura dipartimentale primeggia nettamente dando origine alla quasi totalità delle leggi di tale estensione. Assolutamente residuale per entrambi gli iniziatori è la categoria delle proposte di ampiezza individuale che tuttavia si segnala per l'elevata capacità di approvazione dei testi proposti (6 su 8) probabilmente in ragione della loro natura squisitamente provvedimentale.

Tab. 15 - Proposte di legge presentate secondo le dimensioni astratte di contenuto

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	5	62,5	3	37,5	8	6,3
Micro sezionale	10	41,7	14	58,3	24	19,1
Settoriale	29	67,5	14	32,5	43	34,1
Generale	36	70,6	15	29,4	51	40,5
Totale	80	63,5	46	26,5	126	100,0

Tab. 16 - Leggi approvate secondo le dimensioni astratte di contenuto

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	3	50,0	3	50,0	6	6,3
Micro sezionale	10	52,6	9	47,4	19	20,0
Settoriale	28	96,5	1	3,5	29	30,5
Generale	33	80,0	8	20,0	41	43,2
Totale	74	77,9	21	22,1	95	100,0

7. Materie

Anche in questo Rapporto l'analisi della legislazione per materie e per macro settori viene condotta facendo riferimento alla classificazione adottata dal gruppo di studio Regioni-Camera dei Deputati per la redazione del rapporto nazionale sulla legislazione, che non è stata modificata e risulta perciò comparabile.

La distribuzione per materie delle proposte di legge presentate nel 2004-2005 (Tab. 17) conferma i tratti salienti di tutte le precedenti rilevazioni: la selettività e la scarsa differenziazione fra Giunta e consiglieri.

La selettività è data dal fatto che la copertura delle materie è nettamente inferiore al totale delle voci riportate in tabella. Nessun iniziatore, infatti, giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie individuate, e tale copertura non viene raggiunta neppure dall'azione combinata di entrambi. Abbiamo così ben 14 voci vuote su un totale di 41 teoriche, per un'incidenza del 33 per cento (nel 2003 la percentuale fu identica ma con un numero di proposte molto minore dell'attuale). Quindi se l'iniziativa cresce, essa è ben lungi dal distribuirsi equamente ma, al contrario, si aggruma attorno ad ambiti tematici ristretti e ben definiti. Da segnalare inoltre quale ulteriore indice di selettività il fatto che le otto voci a maggiore frequenza (cioè quelle con almeno 6 proposte di legge) raccolgono da sole ben 78 proposte di legge, circa il 62% del totale. Abbiamo dunque, non solo una parziale copertura delle materie, ma

anche una forte concentrazione delle proposte su di un numero esiguo di voci.

Per quanto riguarda l'assenza di differenziazione, osserviamo che le materie interessate solo da iniziative dell'uno o dell'altro soggetto sono soltanto 9, per un totale di 26 proposte di legge pari al 21% del totale. Al contrario, le materie interessate da una compresenza di iniziativa sono ben 32 (89% delle voci), a cui corrispondono ben 100 proposte di legge, l'89% del totale. Le uniche materie per le quali si può rilevare una specializzazione ben chiara sono il bilancio (per effetto della riserva statutaria a vantaggio della Giunta) e gli organi della Regione dove domina l'iniziativa consiliare. La concorrenza fra i due soggetti nel campo dell'iniziativa è crescente in rapporto a tutte le precedenti rilevazioni, per di più, nei settori di compresenza, le differenze fra iniziative di Giunta e iniziative dei consiglieri sono di norma piuttosto basse, tranne che per un numero molto limitato di materie per le quali si può parlare di una «vocazione» specifica dell'uno o dell'altro iniziatore.

Tab. 17 – Proposte di legge presentate nel 2004 - 2005 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti

MATERIE	Giunta	Consiglieri	Totale
Servizi sociali	9	6	15
Agricoltura e foreste	11	3	14
Tutela della salute	10	3	13
Bilancio	11	-	11
Commercio, fiere e mercati	2	5	7
Organi della Regione	-	6	6
Enti locali e decentramento	4	2	6
Ambiente e rifiuti	5	1	6
Sistema di elezione e casi di	1	4	5
Caccia, pesca e itticoltura	1	4	5
Territorio e urbanistica	4	1	5
Personale ed amministrazione	3	1	4
Istruzione scolastica	3	1	4
Beni e attività culturali	3	1	4
Sport	2	2	4
Sostegno all'innovazione	2	1	3
Trasporti	1	2	3
Lavoro	-	2	2
Contabilità regionale	1	1	2
Tributi	2	-	2
Professioni	1	-	1
Industria	1	-	1
Energia	1	-	1
Turismo	1	-	1
Risorse idriche e difesa del suolo	1	-	1
Rapporti internazionali e	-	-	-
Artigianato	-	-	-
Miniere e risorse geotermiche	-	-	-
Casse di risparmio...	-	-	-
Enti credito fondiario	-	-	-
Opere pubbliche	-	-	-
Viabilità	-	-	-
Protezione civile	-	-	-
Alimentazione	-	-	-
Formazione professionale	-	-	-
Previdenza complementare e..	-	-	-
Ricerca scientifica e	-	-	-
Ordinamento della comunicazione	-	-	-
Spettacolo	-	-	-
Totale	80	46	126

Tab. 18 – Leggi approvate e pubblicate nel 2004 - 2005 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti

MATERIE	Giunta	Consiglieri	Totale
Agricoltura e foreste	10	-	10
Bilancio	10	-	10
Tutela della salute	7	2	9
Servizi sociali	7	2	9
Organi della Regione	-	6	6
Sistema di elezione e casi di	1	4	5
Enti locali e decentramento	3	2	5
Personale ed amministrazione	3	1	4
Territorio e urbanistica	4	-	4
Industria	3	-	3
Commercio, fiere e mercati	2	1	3
Caccia, pesca e itticoltura	1	2	3
Istruzione scolastica	3	-	3
Beni e attività culturali	3	-	3
Contabilità regionale	3	-	3
Energia	1	1	2
Ambiente e rifiuti	2	-	2
Sport	2	-	2
Tributi	2	-	2
Professioni	1	-	1
Miniere	1	-	1
Turismo	1	-	1
Risorse idriche e difesa del suolo	1	-	1
Trasporti	1	-	1
Ordinamento della comunicazione	1	-	1
Spettacolo	1	-	1
Rapporti internazionali e	-	-	-
Artigianato	-	-	-
Sostegno all'innovazione	-	-	-
Casse di risparmio...	-	-	-
Enti credito fondiario	-	-	-
Opere pubbliche	-	-	-
Viabilità	-	-	-
Protezione civile	-	-	-
Alimentazione	-	-	-
Formazione professionale	-	-	-
Lavoro	-	-	-
Previdenza complementare e..	-	-	-
Ricerca scientifica e	-	-	-
Totale	74	21	95

Passando a commentare il dato relativo alle leggi approvate (Tab. 18), rileviamo che la legislazione effettiva conferma il carattere della selettività ma smentisce quello della indifferenziazione. Sotto il primo aspetto vale la pena osservare che 5 delle 6 materie maggiormente presenti fra le proposte sono in questo gruppo di testa anche a livello di leggi. Il numero di atti in esso ricompresi è di 66 proposte su 126 e di 50 leggi su 95 rispettivamente.

La perdita di salienza del profilo dell'indifferenziazione emerge invece dal fatto che l'iniziativa consiliare si afferma solo in una minoranza di leggi prevalentemente confinate (10 su 21) nei settori degli organi regionali e del sistema elettorale; nel resto delle materie o non sussistono leggi di iniziativa consiliare (e ciò avviene in 30 materie su 41) oppure la loro presenza è debole e sistematicamente sopravanzata da quella della Giunta.

I dati di tabella 19 riportano la distribuzione fra Giunta e consiglieri delle proposte e delle leggi per macro settore. Vediamo così che sul versante dell'iniziativa quella di origine consiliare è sovrastata da quella di Giunta in tutti i macrosettori ad eccezione di quello istituzionale: lo stesso accade a livello di legislazione prodotta, con una ulteriore accentuazione del divario, ma sempre ad eccezione del primo macrosettore. Se dunque l'azione consiliare sembra acquisire una qualche maggiore effettività a livello complessivo, si deve riconoscere che le sue possibilità di successo sono praticamente confinate all'interno di un solo macrosettore, per il quale la probabilità di approvazione è addirittura del 100%, mentre negli altri oscillano fra lo zero e il 33% (Sviluppo economico).

I macrosettori ordinamento istituzionale e finanza regionale sono quelli in cui si verifica l'approvazione di tutte le proposte di legge introdotte, maggiori difficoltà si incontrano in quello del territorio, con un tasso di successo appena superiore al 50 per cento (e senza alcuna legge di iniziativa consiliare).

Tab. 19 – Proposte di legge e leggi pubblicate. Distribuzione per macrosettori e ripartizione dell’iniziativa fra Giunta e consiglieri (Valori assoluti)

	Proposte di legge			Leggi pubblicate		
	Giunta	Cons.	Totale	Giunta	Cons.	Totale
Ordinamento istituzionale	6	13	19	6	13	19
Sviluppo economico e attività produttive	20	12	32	20	4	24
Territorio, ambiente e infrastrutture	11	4	15	8	0	8
Servizi alle persone e alle comunità	28	16	44	24	4	28
Finanza regionale	15	1	16	16	0	16
TOTALE	80	46	126	74	21	95

Per quanto riguarda il tipo di potestà legislativa attivata ai sensi del nuovo articolo 117 Cost., osserviamo come a livello delle proposte, sia la Giunta che il Consiglio tendano ad intervenire prevalentemente nel campo della potestà concorrente più che in quella esclusiva, nella misura rispettivamente del 65% contro 35 per cento; analoga ripartizione si ritrova fra le leggi pubblicate. Unico tratto distintivo è, fra le proposte di iniziativa consiliare, la particolare frequenza di iniziative in materie a potestà esclusiva (60 vs 40 per cento)

8. Proprietà funzionali e tipologia della normazione

Passiamo ora a considerare le proprietà funzionali dei testi esaminati, vale a dire le disposizioni specifiche con cui gli atti si propongono di agire nei confronti del mondo esterno. La rilevazione delle proprietà funzionali è stata condotta a tre diversi livelli di analisi, ciascuno caratterizzato da criteri definatori specifici.

In prima battuta abbiamo censito gli atti in base alla tecnica redazionale adottata, vale a dire al loro configurarsi come proposte o leggi del tutto originali o, piuttosto, modificative di precedenti norme che si intende integrare, ampliare o semplicemente aggiornare. Per quanto concerne le leve operative più immediate, abbiamo considerato la presenza o meno di norme abrogative e di norme finanziarie in ciascuno dei testi esaminati.

Infine abbiamo proceduto ad una classificazione degli atti in base al principale criterio ispiratore che contraddistingue ciascuno di essi, vale a dire in base alla tipologia della normazione prospettata.

La classificazione in base alla tecnica redazionale si articola su 4 voci: nuove leggi, leggi di modifica, leggi a tecnica mista e leggi di bilancio (Tab. 20). L'attribuzione all'una o all'altra voce della classificazione è stata fatta in base alla finalità prevalente, per i casi in cui questa non era abbastanza chiara si è creata la categoria della tecnica mista. Nel merito delle proposte di legge si osserva una generale prevalenza delle nuove leggi, che è particolarmente accentuata nel caso dell'iniziativa consiliare, mentre la distribuzione relativa alla Giunta appare più equilibrata.

Passando alle leggi pubblicate la prevalenza delle nuove su quelle di modifica si riduce in maniera molto consistente, fino quasi ad annullarsi, per effetto della mancata approvazione di ben 20 delle 30 nuove leggi proposte dai consiglieri: il peso delle nuove leggi passa così dal 53 al 45 per cento. Da segnalare l'alto tasso di successo delle leggi di modifica proposte dalla Giunta che sembra esercitare un controllo molto saldo sull'evoluzione della normativa.

Tab. 20 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2004 per tecnica redazionale e soggetto presentatore. Valori assoluti

	Proposte di legge			Leggi pubblicate		
	Consiglio	Giunta	Totale	Consiglio	Giunta	Totale
Nuove leggi	30	37	67	10	33	43
Modifica	16	30	46	10	29	39
Tecnica mista	-	2	2	1	-	1
Bilancio	-	11	11	-	12	12
Totale	46	80	126	21	74	95

Per quanto riguarda le leve operative (abrogazioni e norme finanziarie) le proposte di legge si distribuiscono in modo molto differente tra i due soggetti iniziatori: i consiglieri ci appaiono nettamente più restii

a introdurre e l'una e l'altra modalità di regolazione mentre la Giunta, al contrario, vi ricorre in maniera estesa anche se non maggioritaria. Nessuna variazione particolarmente significativa interviene passando dalle proposte alle leggi pubblicate, salvo una crescita del peso delle leggi con norma finanziaria (dal 33 al 40 per cento) per effetto essenzialmente dell'elevato tasso di successo delle proposte della Giunta (Tabb. 21 e 22).

Tab. 21 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2004 secondo la presenza di norma abrogative e soggetto presentatore. Valori assoluti

	Proposte di legge			Leggi pubblicate		
	Consiglio	Giunta	Totale	Consiglio	Giunta	Totale
Senza norme abrogative	40	47	87	18	46	64
Con norme abrogative	6	33	39	3	28	31
TOTALE	46	80	126	21	74	95

Tab. 22 – Proposte di legge presentate nel 2004-2005 secondo la presenza di norme finanziarie e soggetto presentatore. Valori assoluti

	Proposte di legge			Leggi approvate		
	Consiglio	Giunta	Totale	Consiglio	Giunta	Totale
Senza norma finanziaria	30	45	75	13	44	57
Con norma finanziaria	16	35	51	8	30	38
TOTALE	46	80	126	21	74	95

Per quanto attiene la tipologia della normazione, le voci proposte sono sette e individuano atti (leggi o proposte di legge) che possono essere di volta in volta:

1. di abrogazione, la cui unica finalità è la riduzione dello stock normativo;
2. di manutenzione normativa, finalizzate alla modifica e all'adattamento delle leggi vigenti a mutate condizioni;
3. testi unici;
4. istituzionali, volte alla regolazione di materie concernenti l'ente Regione;

5. provvedimento, orientate alla soluzione di specifici problemi di carattere contingente;
6. di settore, finalizzate alla regolazione organica di aggregati ampi di materie;
7. a vincolo interno, ciò derivanti da specifici obblighi insiti nell'ordinamento (sostanzialmente leggi di bilancio).

Anche in questo caso è stato applicato il criterio della finalità prevalente come nel caso della tecnica redazionale. Come si può vedere le prime tre voci configurano atti che si rivolgono verso altri atti (cioè verso la legislazione vigente), nel resto dei casi abbiamo invece un intervento che si espande all'esterno del corpus giuridico e che lo incrementa.

Come per le altre classificazioni commentate nel paragrafo, anche nel caso della tipologia della normazione (sia di quella proposta che di quella effettivamente prodotta) Giunta e consiglieri continuano a mantenere un ruolo differenziato ma con meno nettezza che in passato. Entrambe le serie (Tab. 23) danno luogo ad una distribuzione degli atti che esclude del tutto talune voci mentre si addensa su un limitato gruppo di altre e ciascuna serie (di Giunta e di Consiglio) secondo un percorso non particolarmente distinguibile dall'altra. L'iniziativa consiliare si appunta prevalentemente in direzione di interventi settoriali e di leggi provvedimento mentre quella della Giunta si orienta maggiormente verso la manutenzione normativa, ma la netta differenziazione emersa nel 2003 risulta nel complesso ridotta. La differenza più vistosa riguarda le proposte di legge di settore, con una propensione consiliare molto superiore a quella della Giunta, per il resto le due serie tendono a coincidere. Diverso è invece il quadro che emerge dalla legislazione pubblicata: in questo caso si osserva che le leggi di iniziativa consiliare ricadono per quasi la metà dei casi (48%) nella manutenzione normativa e sono seguite, ma a molta distanza, dalle leggi di settore ed istituzionali⁹. Da segnalare la drastica riduzione (-30%) di leggi consiliari di settore, segno evidente dei limiti cui va incontro questo tipo di iniziativa allorché tenta di varcare i confini dei territori che le sono più congeniali e, di fatto, tacitamente concessi dalla Giunta. Molto diversa è invece la distribuzione delle leggi di iniziativa giuntale che ricalca in modo più che fedele la distribuzione delle proposte di legge: di fatto quasi non

⁹ In questo caso la classificazione non rende pienamente giustizia delle cose, infatti otto delle leggi classificate come manutenzione normativa attongono alla manutenzione di leggi istituzionali.

rilevano variazioni fra una parte e l'altra della tabella il che conferma la grande capacità di presidio della Giunta sul processo legislativo.

A livello aggregato la legislazione prodotta si polarizza attorno alle categorie della manutenzione e della regolazione settoriale, con un sensibile incremento delle leggi istituzionali anche in relazione al particolare momento storico nella vita dell'ente.

Tab. 23 - Proposte di legge presentate nel 2004 per tipologia e soggetto presentatore (Valori percentuali sui totali di colonna)

	Proposte di legge			Leggi pubblicate		
	Consiglio	Giunta	Totale	Consiglio	Giunta	Totale
Abrogazione	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Istituzionale	9%	9%	9%	19%	8%	11%
Manutenzione normativa	35%	38%	37%	48%	41%	42%
Provvedimento	9%	9%	9%	14%	5%	7%
Settore	48%	31%	37%	19%	31%	28%
Testi unici	0%	1%	1%	0%	1%	1%
Vincolo interno	0%	13%	8%	0%	14%	11%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	N = 46	N = 80	N = 126	N = 21	N = 74	N = 95

9. L'esame dell'aula

La procedura per l'esame in aula delle proposte di legge, come dettata dal Capo XII del regolamento interno, identifica le specifiche fasi che possono ricorrere in tale esame e ne scandisce la successione canonica¹⁰. Nel corso dell'esame d'aula ogni singola fase può essere presente o assente, e può combinarsi o meno con altre dando luogo a sequenze di varia complessità e natura. Vero è che il Regolamento definisce un modello di riferimento abbastanza preciso dell'esame d'aula, e tuttavia, la prassi corrente ci dimostra che neppure per le fasi apparentemente ineludibili quali la relazione e il voto, è garantita la presenza. I dati che forniremo danno conto della frequenza delle singole fasi e delle combinazioni ricorrenti.

Prendendo come unità d'osservazione *le singole fasi* isolatamente, possiamo definire una gerarchia di frequenza che ci consente una prima descrizione delle caratteristiche strutturali dell'esame d'aula. Nello specifico, la nostra comprensione del fenomeno può essere agevolata dal confronto fra più anni della VII legislatura (Tabella 24).

Tab. 24 – Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi negli ultimi 4 anni della legislatura. Valori percentuali

FASI D'AULA	% 2004-2005	% 2003	% 2002	% 2001
Relazione	78	88	82	73
Dichiarazioni di voto	66	71	79	82
Dibattito	57	55	76	60
Intervento Giunta	49	45	52	41
Presentazione emendamenti	35	35	30	23
Approvazione senza interventi	15	4	9	10
Presentazione o.d.g.	11	14	10	6

¹⁰ Il modello di cui nel testo è tipizzato dall'articolo 40 del nuovo Statuto e più estesamente, dal Capo XII del Regolamento. Le fasi d'aula previste sono le seguenti: a) la relazione; b) un dibattito sulle linee generali del testo; c) la votazione di eventuali ordini del giorno; d) la votazione dell'articolato e, nel corso di questa e) l'esame e il voto degli emendamenti; f) le dichiarazioni di voto; g) il voto finale del provvedimento

Rispetto al dato generale della legislatura non rilevano variazioni particolarmente significative; possiamo tuttavia sottolineare alcuni movimenti di un qualche peso:

- a) le fasi del dibattito e delle dichiarazioni di voto si attestano a un livello notevolmente inferiore a quello di riferimento nella legislatura. Per la prima si ha un trend molto evidente e molto accentuato, per il dibattito invece l'andamento è più erratico e meno pronunciato.
- b) la Giunta regionale incrementa in modo significativo la propria presenza nell'esame d'aula, probabile conseguenza del suo maggior tasso di iniziativa e della connessa necessità di presidiare il transito delle proposte avviate.
- c) cresce in modo rilevante la percentuale di leggi che sono fatte oggetto di tentativi di elaborazione da parte dell'aula, sia sotto forma di presentazione di emendamenti che di ordini del giorno procedurali; parimenti cresce anche il numero di leggi che sono approvate senza nemmeno sia aperta la discussione. Sommando il dato delle leggi con emendamenti e quello delle leggi votate senza alcuna altra fase, otteniamo il 50% del totale, ciò vale a dire che la fase d'aula tende a polarizzarsi, a farsi estrema (o molto intensa o molto leggera) per un gran numero di leggi.

L'esame in aula di ogni singola legge può configurarsi nei modi più diversi in base alle contingenze del momento ed al reciproco atteggiarsi dei protagonisti del confronto parlamentare. La capacità del regolamento interno di trovare schemi e figure per ogni particolare fattispecie occorrente nel corso della discussione, al pari della sua flessibilità, fanno sì che conformazione della fase d'aula possa essere utilmente valutata come indicatore del "peso" e della "qualità" delle varie leggi esaminate. Al tempo stesso, è solo prendendo in esame le *sequenze*, piuttosto che le singole fasi, che si può capire fino in fondo come lavora l'aula. L'analisi delle sequenze è dunque in grado di descrivere sia la rilevanza dell'output che di definire lo "stile" legislativo e il rango istituzionale dell'assemblea e, sotto quest'ultimo specifico profilo, potrà indicare se il Consiglio si configura prevalentemente come ratificatore ovvero trasformatore degli input che provengono dalle commissioni e, prima ancora, dalla Giunta e dai singoli gruppi e consiglieri.

La tabella 25 dà conto delle combinazioni di fasi d'aula ricorse nel periodo 2004-2005 indicando per ciascuna di esse il numero di fasi di cui si compone e l'incidenza percentuale sul totale delle 95 leggi approvate e pubblicate.

La prima informazione rilevante che ci consegnano i dati è che il numero delle sequenze è in crescita rispetto al passato: ad oggi ci troviamo di fronte a ben 19 sequenze a fronte di 12 registrate nel 2001 e 2002 (per il 2003 il dato

non è stato rilevato). La seconda cosa da notare è che la distribuzione delle sequenze appare molto concentrata e polarizzata. La *concentrazione* viene in rilievo dal fatto che la maggior parte delle leggi considerate si addensa attorno a un numero molto ridotto di sequenze (il 66% delle leggi cade nelle 4 sequenze più frequenti) mentre la gran parte delle altre combinazioni risultano affatto sporadiche (11 sequenze con massimo due occorrenze). La *polarizzazione* risulta determinata dalla netta affermazione di sequenze estreme, vale a dire o molto lunghe oppure molto corte, e talvolta cortissime come nel caso di quel 15% di leggi che viene votato senza alcuna fase preliminare (v. *supra*). Entrambi i fenomeni sono apprezzabili in figura 2, la quale ci indica tra l'altro anche il progressivo maggiore articolarsi, in media, dell'esame in aula col trascorrere del tempo.

Tab. 25 – Sequenze ricorrenti nel corso dell'esame in aula delle 95 leggi approvate nel periodo 2004-2005

N. fasi	SEQUENZE	N.	%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Voto	19	20%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	16	18%
1	Solo voto	14	15%
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Voto	13	14%
2	Relazione + Voto	6	6%
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Odg + Voto	6	6%
4	Relazione + Dibattito + Emendamenti + Voto	4	4%
3	Relazione + Dibattito + Voto	3	3%
2	Dichiarazioni di voto + Voto	2	2%
3	Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	2	2%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	2	2%
2	Emendamenti + Voto	1	1%
2	Dibattito + Voto	1	1%
3	Relazione + Emendamenti + Voto	1	1%
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	1	1%
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	1	1%
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	1	1%
4	Relazione + Dibattito + Odg + Voto	1	1%
4	Relazione + Emendamenti + Odg + voto	1	1%
	TOTALE	95	100,00%

Fig. 2 - Leggi regionali pubblicate secondo il numero di fasi d'aula (2000 - 2005) Valori percentuali

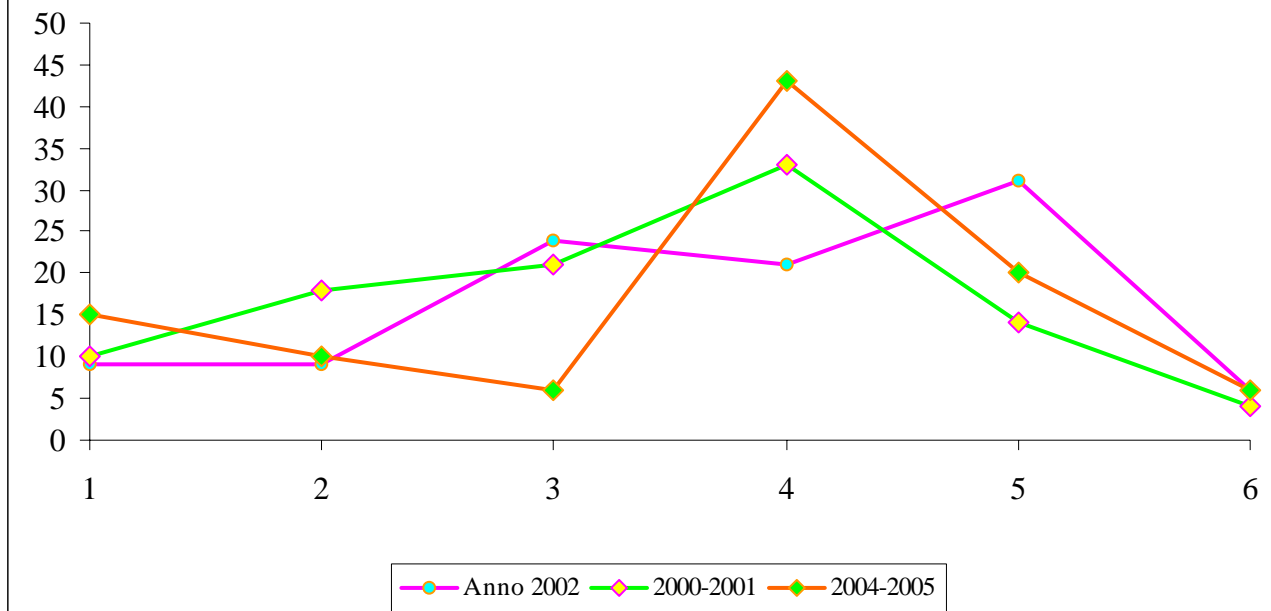
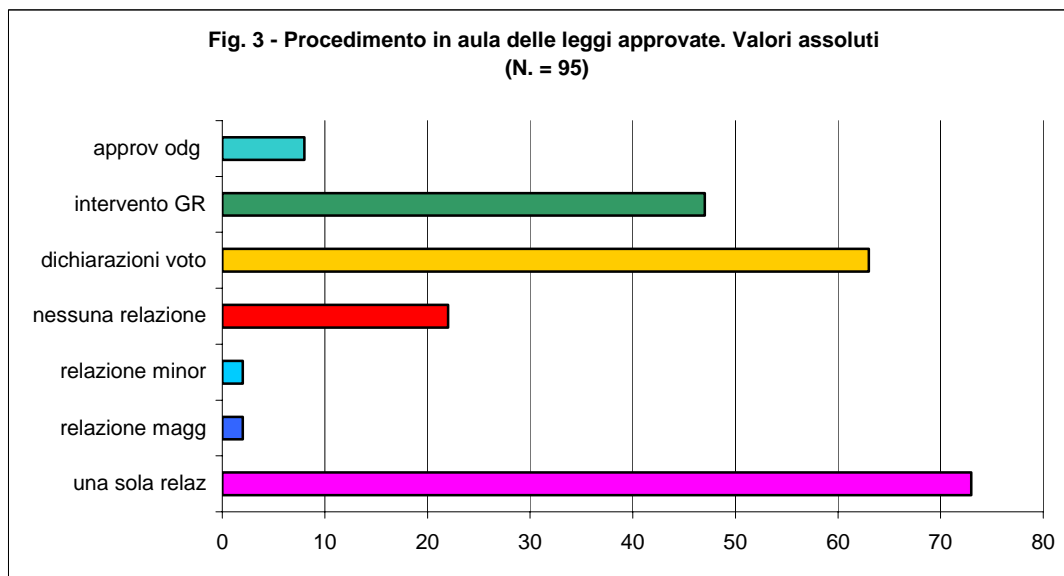
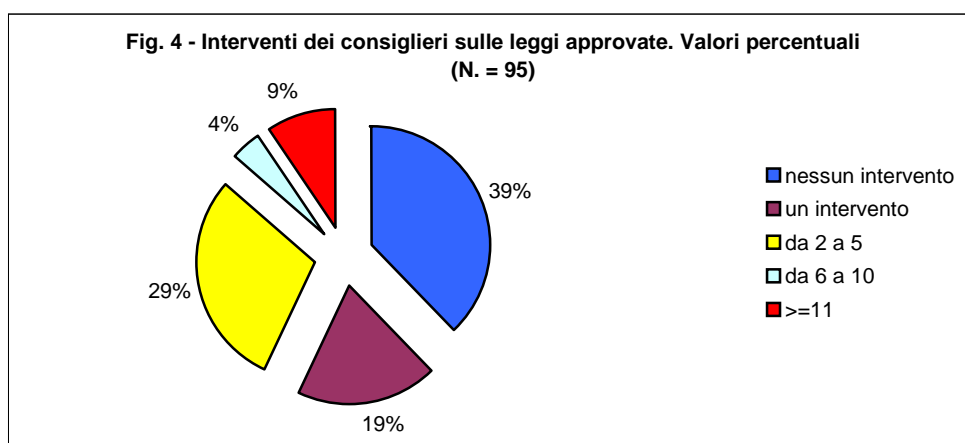


Fig. 3 - Procedimento in aula delle leggi approvate. Valori assoluti (N. = 95)





Interventi	N. leggi
nessun intervento	36
un intervento	18
da 2 a 5	28
da 6 a 10	4
>=11	9
Totale	95

In aggiunta vale la pena di segnalare quanto segue:

- sempre con riferimento al grafico si può apprezzare una concentrazione molto pronunciata delle leggi attorno alla classe modale, quella a 4 sequenze, segno che attesta l'emersione di un modello standard di fase d'aula
- si conferma la presenza di sequenze tendenzialmente trasformative, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal loro successo finale. Il 35% delle leggi pubblicate (33 su 95) è di questo tipo, il dato più alto di tutta la legislatura; di queste ben 25 sono state effettivamente emendate, più di un quarto del totale. Nella maggior parte dei casi le modifiche apportate derivano da emendamenti presentati da gruppi di maggioranza, salvo 8 leggi (32% di quelle modificate) per le quali si è avuto l'accoglimento anche di testi delle opposizioni (Tab. 26).

Gli ordini del giorno interessano l'11% delle leggi approvate.

- regredisce il tratto dialogico della discussione in aula: solo il 57% delle leggi sono state approvate dopo dibattito in aula (il che vuol dire anche intervento della Giunta nel corso della discussione) a fronte di valori di

norma più elevati. Analogamente scende anche la diffusione delle dichiarazioni di voto (67%) mentre si affermano sequenze per così dire anomale, meno vicine al modello canonico definito dal regolamento.

Tab. 26 - Leggi emendate per origine degli emendamenti approvati

		N.	%
Giunta	4	4	16%
Maggioranza	12	12	48%
Minoranza	6	1	4%
Maggioranza e minoranza	11	8	32%
Totale	33	25	100%