

L'INIZIATIVA E IL PROCEDIMENTO

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

1. INTRODUZIONE¹

In seguito alle decisioni assunte dal gruppo di ricerca, l'articolazione di questa parte del Rapporto si incentrerà, per l'anno 2008, su un insieme di tematiche non del tutto coincidenti con quelle solitamente frequentate. In particolare, è stato deciso di svolgere in un'altra sezione l'analisi della produzione legislativa, recuperando nelle conclusioni una dimensione di confronto che era stata sin qui centrale. Tutto ciò ha consentito di definire meglio i confronti fra le varie parti del Rapporto fornendo lo spunto per un lavoro di comparazione più articolata ed estensiva. In aggiunta, ci ha consentito di alleggerire l'analisi quantitativa standard e di poter dedicare così nuove energie all'investigazione di altre e più complesse caratteristiche del procedimento. Nello specifico, è stato possibile estendere l'analisi ad alcuni passaggi procedurali decisivi e non sempre evidenti, quali quello dell'esame in commissione e quello della votazione in aula, quest'ultimo grazie alla disponibilità, a partire dal 2008, delle distinte analitiche del voto elettronico.

Come di consueto la nostra analisi terrà sistematicamente conto del comportamento dei diversi soggetti titolari del potere di iniziativa ex art. 23 dello Statuto e manterrà, ovunque possibile, una prospettiva di comparazione diacronica. Una particolare attenzione sarà come sempre prestata all'iniziativa legislativa di origine consiliare ed alle dinamiche politiche da cui questa scaturisce.

Concludendo, saranno oggetto di questa parte tutte le proposte di legge presentate nell'anno solare 2008 e tutte le distinte fasi procedurali del loro iter.

2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Le proposte di legge presentate nel 2008 sono state 72: dalla n. 252 del 3 gennaio (Istituzione e organizzazione dell'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO). Gestione liquidatoria del Centro per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (CSPO).) alla 322 del 24 dicembre (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo).

Il valore si presenta in netta flessione (-24%) rispetto a quello rilevato nel precedente Rapporto per il 2007 (95 proposte di legge), e più in generale rispetto alla storia legislativa della Regione Toscana. Per trovare un valore analogo occorre risalire alla prima legislatura consiliare, nella quale si registrò una media annua di 71 leggi, mentre per tutte le restanti il valore, per quanto tendenzialmente decrescente, è sempre stato nettamente superiore (si veda in proposito la tabella 1, pag. 24, dell'edizione 2004 di questo Rapporto).

¹ Si ringraziano i colleghi Barbara Cocchi e Alessandro Zanelli Quarantini per la preziosa opera di raccolta e analisi dei dati.

Un valore di 72 proposte di legge l'anno corrisponde a un tasso mensile di 6 proposte per mese, inferiore di 2 leggi mese (quindi del 33%) a quello rilevato nel Rapporto per l'anno 2007. Si conferma così la stabilizzazione di un trend storico decrescente che dà luogo a una cesura netta fra le ultime due legislature e le sei precedenti, per le quali si rileva un tasso mensile di ben 9,2 proposte/mese, per di più, con un numero inferiore di consiglieri.

La seconda novità circa l'iniziativa legislativa nel 2008 è che questa si ripartisce in maniera nettamente più favorevole alla Giunta che ai consiglieri: la prima ha infatti presentato 41 delle 72 proposte di legge e i secondi 30, per un rapporto percentuale fra i due soggetti di 56,9 per cento contro 41,7. Accanto a questi dati principali rileva anche una proposta di legge di iniziativa popolare che dà conto della restante quota percentuale.²

Una simile ripartizione dell'iniziativa legislativa fra Giunta e consiglieri sembra consolidare un trend in atto dal 2005 che, dopo i fasti della settima legislatura, nella quale l'iniziativa consiliare aveva prevalso costantemente su quella della Giunta, tende a ricondurre i due soggetti a una situazione più tradizionale di dominio dell'esecutivo (vedi sempre tab. 1 del Rapporto ed. 2004 e tab. 1 di questo articolo)

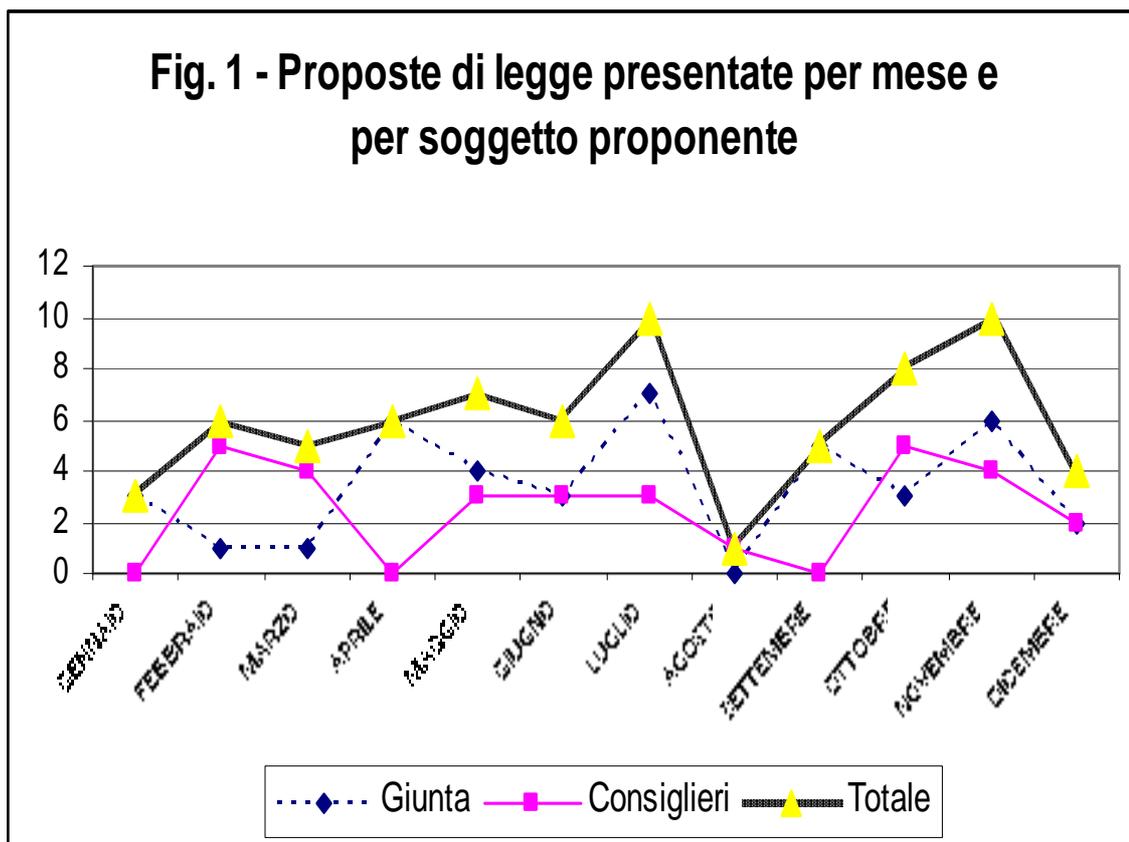
La dinamica temporale di presentazione delle proposte, a differenza del precedente Rapporto, appare stavolta alquanto irregolare e fortemente differenziata fra Giunta e consiglieri. Come si nota dal grafico di figura 1, il numero di proposte di legge presentate per mese subisce oscillazioni piuttosto forti e l'andamento della curva è molto diverso per i due soggetti iniziatori: ai picchi raggiunti da un soggetto corrispondono di solito i valori minimi dell'altro, dando così luogo a due distribuzioni intrecciate a mo' di losanghe. A livello aggregato la distribuzione appare più equilibrata e si caratterizza per la presenza di due picchi molto evidenti in corrispondenza dei mesi di luglio e di novembre, forse in ragione della loro vicinanza con periodi di fermo dell'attività consiliare.

Tab. 1 - Proposte di legge presentate annualmente nell'ottava legislatura. Ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa (esclusa l'iniziativa popolare e degli enti locali)

Periodo	Pdl	Giunta	Consiglieri	Tasso mensile di iniziativa
2005	80	34%	66%	10,0
2006	74	46%	54%	6,2
2007	95	54%	46%	7,9
2008	71	58 %	42%	5,9
Media prime sei legislature	109	75%	25%	9,2
Media settima legislatura	82	46%	54%	7,8
Media dell'ottava legislatura	80	48%	52%	7,3

² Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 (Interventi per la promozione e la valorizzazione delle famiglie toscane) presentata il 3 ottobre 2008.

Fig. 1 - Proposte di legge presentate per mese e per soggetto proponente



Per quanto riguarda lo stato dell'arte alla fine del 2008, occorre rifarsi ai dati riassuntivi raccolti nella tabella n. 2, la quale dà conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti nel corso dell'anno relativamente alle 72 proposte di legge presentate dalla Giunta, dai consiglieri ed ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto (iniziativa popolare e degli enti locali).

Tab. 2 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2008

ESITO/ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Iniz. popolare		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	41	56,9	30	41,7	1	1,4%	72	100,0
Approvate	32	82,1	7	17,9	-	-	39	100,0
Respinte	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Confluite	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Giacenti	9	-	19	-	1	-	28	100,0
Ritirate	-	-	5	100,0	-	-	5	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.

** NB: le leggi complessivamente approvate dal Consiglio sono state 54, 15 delle quali derivanti da proposte presentate nel 2006 e nel 2007.

I dati di sintesi concernenti il volume, la distribuzione e gli esiti dell'iniziativa del 2008 riportati in tabella 2 possono essere così riassunti:

- a) **Contrazione dell'iniziativa**: da 95 a 72 proposte di legge, per un calo del 24 per cento rispetto al 2007;
- b) **Predominio degli attori interni**: praticamente solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge. A differenza del rapporto 2005-2006 quando vi furono ben 4 proposte ai sensi dell'art. 74 dello Statuto (uno dei valori più alti mai registrati)³, nel corso del 2008 si rileva una sola proposta di legge proveniente da soggetti esterni all'ordinamento regionale.
- c) **Prevalenza della Giunta nell'iniziativa legislativa**, con un valore molto elevato e, è lecito supporre, tendente a stabilizzarsi nel tempo vista la storia più recente.
- d) **Crescita (ulteriore) della capacità di conversione**: le 39 proposte di legge presentate e approvate nell'anno rappresentano il 56 per cento delle 72 proposte di legge presentate nel medesimo periodo; il dato migliora sensibilmente quello dei precedenti due rapporti, rispettivamente pari al 47 del 2006 ed al 49 per cento per cento del 2007;⁴
- e) **Riduzione degli atti giacenti**: le 28 proposte di legge ancora all'esame del Consiglio rappresentano il 39 per cento delle presentate nell'anno, un dato in netto calo rispetto al 49 per cento rilevato nel 2007 e al 45 del 2006.
- f) **Squilibrio del tasso di successo**: scontata la maggior probabilità di approvazione delle proposte di Giunta, si osserva che il loro tasso di successo aumenta in modo considerevole, passando dal 66 del precedente Rapporto al 78 attuale. Per contro il tasso di successo dell'iniziativa consiliare decresce lievemente, passando dal 27,3 % del 2007 all'attuale 23,3 facendo così aumentare il distacco fra i due da 38 a 55 punti percentuali.

In conclusione: i precedenti tre rapporti avevano descritto, con una certa varietà di accenti ma in modo sostanzialmente coerente, uno scenario costituito da alcuni elementi forti quali: a) un'iniziativa legislativa relativamente abbondante; b) un sovraccarico di domanda (atti giacenti); c) una ridotta effettività del procedimento legislativo (bassa percentuale di conversione) e d) da squilibrio fra gli attori istituzionali. Era pertanto legittima la sensazione che il procedimento legislativo, dopo aver assolto con grande efficienza all'impegno di portare a termine i progetti più qualificanti della settima legislatura, si trovasse in una fase riflessiva, di ripiegamento, nel corso della quale si accumulava e decantava la domanda di rappresentanza che successivamente avrebbe potuto essere selezionata e tradotta in legislazione effettiva. Nel 2008, tuttavia, questo quadro mostra segnali di cambiamento piuttosto evidenti e il sistema sembra andare incontro ad una fase di maggiore efficienza e di riduzione del sovraccarico. Sostengono questa tesi tutti i dati rilevati a proposito della riduzione del volume dell'iniziativa, dell'aumento della capacità di conversione e della riduzione degli atti giacenti. Il prossimo anno sarà decisivo per verificare la natura permanente o episodica

³ Cfr., Rapporto sulla legislazione (gennaio 2004 - marzo 2005) tabella n. 1.

⁴ Come detto a proposito dei dati di tabella 2, pagina 4, le leggi complessivamente approvate nel 2008 sono state 54; il dato di 39 leggi si riferisce solo a quelle approvate nel 2008 e derivanti da proposte di legge presentate nel 2008, così come fatto per i precedenti due rapporti, cfr.: Rapporto 2007, pag. 4 e Rapporto 2006, pag. 8.

di queste tendenze le quali caratterizzano sicuramente in maniera molto forte tutto l'anno 2008.

3. L'INIZIATIVA CONSILIARE

Il 2008 è stato un anno di relativa stabilità negli assetti politici regionali con il consolidamento del Partito democratico e il permanere di Rifondazione comunista nella maggioranza, senza particolari tensioni apparenti. La Giunta ha potuto così contare su una maggioranza di 44 consiglieri su 65 e le opposizioni dei restanti 21, così ripartiti per gruppi: Forza Italia verso il Popolo della libertà, 10 consiglieri, Alleanza nazionale verso il Popolo della libertà 6 consiglieri, UDC tre consiglieri, Alleanza Federalista, due consiglieri.

L'unico episodio di un certo rilievo sono state le dimissioni dal gruppo PdCI del consigliere Montemagni e la contestuale ricostituzione del gruppo misto (collocatosi comunque all'interno della maggioranza di governo) a partire dal 30 settembre. Sul versante del centro destra è iniziato un percorso unitario fra i gruppi di AN e Forza Italia, preliminare alla fusione in un unico soggetto politico, ma sono rimaste per il momento insuperate le distanze con i due restanti gruppi di opposizione (Alleanza federalista e soprattutto UDC) il che ha impedito la nomina di un nuovo portavoce dell'opposizione in sostituzione di quello revocato nel novembre 2007.

Acquisite queste coordinate di base, abbiamo svolto le consuete analisi delle modalità con le quali si sviluppa l'iniziativa consiliare, cercando di considerare il maggior numero possibile di variabili "dure" quali, in primo luogo: a) il numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo, b) le aggregazioni politiche dei firmatari, c) la ripartizione dell'iniziativa fra consiglieri di maggioranza ed opposizione; d) l'ordine di firma nelle varie proposte di legge.

Il primo tratto caratterizzante è la rarefazione dell'iniziativa consiliare che decresce, rispetto all'anno precedente, di ben 14 proposte di legge (a fronte di una decrescita complessiva di 24, quindi in maniera più che proporzionale). Nel 2008 tutto ciò trova ampie conferme anche dall'analisi condotta a livello individuale, come si può ben vedere dai dati di tabella 3 la quale riporta la distribuzione dei 67 consiglieri attivi nell'anno (al netto del presidente della Giunta) per numero di proposte di legge sottoscritte e le variazioni percentuali rispetto all'anno precedente.⁵ Emerge infatti che, a differenza del 2007 e in sintonia, invece, con quanto accaduto in precedenza, vi sono consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge nell'anno⁶. Accanto ad essi rileva poi un nutrito gruppo di eletti (il 47,8% del totale) che ha sottoscritto solo una o due proposte di legge nell'anno, tenendosi, per così dire, "ai margini" del procedimento; la consistenza di questo gruppo è cresciuta di ben 13 punti percentuali rispetto al 2007. Ma è tutta la struttura generale della distribuzione per classi a subire una fortissima

⁵ Il numero 68 corrisponde a tutti i consiglieri che si sono avvicinati nel periodo, includendo le dimissioni dei consiglieri Bartolozzi e Bianconi, la morte del consigliere Ghelli e il subentro del consigliere Marini. In tal modo rilevano 6 consiglieri che hanno svolto solo una parte dell'anno con indubbe ripercussioni sulla loro capacità di intervenire nella fase dell'iniziativa.

⁶ I consiglieri non partecipanti all'iniziativa erano stati il 15 per cento nel periodo 2004-2005, il 7,5% nel 2005-2006 e zero nel 2007.

revisione delle gerarchie, con movimenti in forte crescita a vantaggio delle classi con un minor numero di proposte presentate e dal prosciugamento delle classi a maggior intensità di partecipazione all'iniziativa: in particolare, non rileva alcun consigliere che abbia presentato più di otto proposte di legge nell'anno (a differenza del precedente rapporto) e la distribuzione risulta tronca e compressa sul suo estremo inferiore. La partecipazione individuale all'iniziativa risulta quindi assai meno diffusa ed assai meno equi-distribuita che nel 2007 in passato. Tutto ciò, peraltro, non stupisce gran che vista la generale contrazione dell'iniziativa e di quella consiliare in particolare. Vale la pena osservare che i consiglieri maggiormente attivi sul versante dell'iniziativa sono anche membri dell'Ufficio di presidenza i quali assommano l'ordinaria iniziativa di partito a quella intrapresa come collegio risultando firmatari a un tempo delle proposte di legge del gruppo e di quelle dell'UP.

Tab. 3 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2008

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	% consiglieri	Variazione % sul 2005-2006
Nessuna	3	4,5	+ 4,7
Da 1 a 2	32	47,8	+ 13,0
Da 3 a 4	18	26,8	+ 6,9
Da 5 a 6	11	16,4	+ 1,9
Da 7 a 8	3	4,5	+ 0,3
Da 9 a 10	-	-	- 4,5
Da 11 a 12	-	-	- 4,5
Oltre 12	-	-	- 1,5
TOTALE CONSIGLIERI	67	100,0	

NB: include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri anche di altri gruppi

Il fenomeno trova parziale conferma anche nella rarefazione dei consiglieri primi firmatari di proposte di legge: la stragrande maggioranza dei consiglieri, infatti, non solo ha sottoscritto poche proposte di legge, ma nella maggior parte dei casi lo ha fatto anche in posizione non eminente, in associazione ad altri (Tab. 4).

Tab. 4 – Consiglieri primi firmatari proposte di legge nel 2008

<i>Pdl sottoscritte come primo firmatario</i>	<i>N. consiglieri</i>	<i>% sui consiglieri</i>
Nessuna	52	76
Una	7	11
Due	4	6
Tre	4	6
Totale	67	100

NB: Il Presidente Martini non viene contato come consigliere proponente in quanto presidente della Giunta. Nel numero dei consiglieri rientrano anche i tre che sono stati sostituiti durante l'anno.

In seconda istanza osserviamo che l'iniziativa consiliare sviluppata nel 2008 si presenta sensibilmente meno aggregata rispetto al passato. Le proposte di legge promosse da un unico gruppo consiliare passano, infatti, dal 43 al 50 per cento e, similmente, si riduce di otto punti, dal 34 al 26 per cento, la quota di proposte di legge presentate da coalizioni trasversali. Il dato di segno diverso registrato nel precedente rapporto è dunque da qualificare come momentaneo e non consolidato; al contrario, la tendenza più forte, riaffermatasi nel 2008, è quella verso una disaggregazione dell'iniziativa, come del resto è stato rilevato in quasi tutti i precedenti rapporti. La natura più intima della fase dell'iniziativa, fortemente caratterizzata da una dimensione di libertà e creatività, incoraggia indubbiamente l'assunzione di iniziative personali, o comunque di parte, ed è ciò che, con tutta probabilità, spiega il continuo riproporsi di un quadro di debole aggregazione. Osserveremo più avanti che non tutti i gruppi si sono atteggiati allo stesso modo; vero è, tuttavia, che ciascuno di essi è libero, in questa fase, di esprimere appieno la propria individualità politica, apparentemente senza la necessità della ricerca di una mediazione con gli avversari o del consenso nella coalizione.

Tab. 5 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione dei presentatori nel 2008

Aggregazioni di presentatori	N. proposte	%
Monopartitiche	15	50,0
Coalizionali	7	23,4
Interschieramento	8	26,6
Totale Pdl di iniziativa consiliare	30	100,0

NB: le Pdl Interschieramento includono quelle dell'Ufficio di Presidenza

Venendo, infine, a considerare il comportamento dei vari gruppi politici e delle coalizioni in campo, abbiamo articolato l'analisi a un doppio livello: quello del coinvolgimento globale nell'iniziativa – misurato dal numero di proposte di legge complessivamente sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi – e quello del coinvolgimento individuale in essa, vale a dire il numero di proposte eventualmente presentate come unico gruppo firmatario. I valori assunti dai due indici si trovano rispettivamente in tabella 6 e in tabella 7.

Tab. 6 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare nel 2008 e raffronto con i dati del periodo 2005-2006 (incluse quelle presentate da più gruppi)

Gruppi consiliari	N. pdl consiliari nel 2008	% sul totale	Variazione sul 2007
AN-PdL	7	22,5	+ 2,9%
FI-PdL	8	25,8	- 2,5%
PdCI	3	9,6	- 3,4%
SD	6	19,3	-
RC-SE	6	19,3	+ 11,7%
PD*	10	32,2	- 13,4%
GRUPPO MISTO	1	3,2	-
VERDI	6	19,3	- 2,4%
PS	5	16,1	+ 2,0%
UDC	5	16,1	- 4,6%
AF	3	9,6	

* Per il gruppo PD il raffronto è stato fatto con la somma dei valori registrati dai gruppi dei DS e de la Margherita

In linea generale, la partecipazione per gruppo all'iniziativa legislativa è sintonica con la consistenza numerica dei gruppi stessi; almeno per le prime posizioni le due graduatorie collimano perfettamente: PD, Forza Italia, Alleanza nazionale, Rifondazione comunista sono a un tempo i gruppi più numerosi e anche quelli più attivi nell'iniziativa. Quel che occorre notare è, casomai, la differente proporzionalità di questo contributo in rapporto alla grandezza dei gruppi interessati: le 8 proposte di legge presentate da Forza Italia-PdL, infatti, corrispondono a una media annua di 0,8 proposte per consigliere, le 7 proposte del gruppo AN-PdL a un valore di 1,2 proposte di legge per consigliere (lo stesso del gruppo PRC), mentre le 10 del PD corrispondono solamente a una media annua di 0,3 proposte di legge pro capite. I dati di tabella 6 ci indicano come questo deficit di iniziativa dimostrato dal gruppo del PD sia colmato dai gruppi più piccoli della maggioranza, i quali intervengono nell'iniziativa legislativa con un tasso di proposta notevolmente più alto della loro consistenza numerica: i gruppi di Sinistra Democratica e dei Verdi, in particolare, possono vantare un dato di 3 proposte di legge anno per consigliere (dieci volte più del PD).

Per quanto concerne le variazioni rispetto al più recente dato comparabile (periodo 2005-2006) le due considerazioni più significative riguardano il gruppo PD e il gruppo del PRC. Il primo appare nel 2008, capace di un'iniziativa nettamente inferiore a quella sviluppata, nel periodo scelto per il confronto, dai due partner della nuova forza politica: DS e Margherita, infatti, firmavano complessivamente il 45% delle proposte di legge a fronte dell'attuale 32% del PD; il gruppo RC-SE, al contrario, rivela nel tempo, e segnatamente nel passaggio dall'opposizione alla maggioranza, una crescita assai rilevante del proprio contributo all'iniziativa (+11,7%).

Tale contributo, tuttavia, così come quello delle altre formazioni minori della coalizione di governo, non si esplica con l'esercizio di un ruolo individuale (non esiste nemmeno una proposta presentata solo come gruppo RC-SE), ma piuttosto dall'azione concertata con altri gruppi della maggioranza. Al tempo stesso, il ridotto attivismo del PD non impedisce a questo gruppo di pesare in modo rilevante sulle proposte di legge monopartitiche, come risulta dai dati di tabella 7. Si noti al proposito che diversi gruppi, pur molto attivi al livello di leggi complessivamente proposte, sono del tutto estranei alla presentazione di leggi come unici firmatari. Segnaliamo anche il fatto che le forze di maggioranza dimostrano una tendenza più marcata a coalizzarsi nella proposizione dell'iniziativa legislativa (il 20% delle proposte è di questo tipo), contrariamente alle forze di opposizione che nella maggior parte dei casi preferiscono agire come singoli gruppi.

Tab. 7 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare, come unico firmatario o per coalizione, nel 2008

Gruppi consiliari	N.	% sul totale delle pdl consiliari (30)
AN-PdL	3	10,0
FI-PdL	4	13,3
PdCI	-	0,0
SD	-	0,0
RC-SE	-	0,0
PD	3	10,0
GRUPPO MISTO	-	0,0
VERDI	1	3,3
PS	2	6,7
UDC	2	6,7
AF	-	0,0
Ufficio di Presidenza	3	10,0
Trasversali	5	16,7
Aggregazioni di maggioranza	6	20,0
Aggregazioni di minoranza	1	3,3
TOTALE	30	100,0

A livello delle coalizioni l'iniziativa legislativa si ripartisce in modo relativamente equilibrato fra maggioranza, opposizioni ed aggregazioni trasversali: nello specifico abbiamo 10 proposte di legge delle opposizioni, 12 di gruppi della maggioranza e 8 presentate da aggregazioni trasversali, fra cui 3 dell'Ufficio di presidenza. Si conferma con ciò una tendenza relativamente nuova, tipica dell'ottava legislatura, che avevamo già messo in luce nei precedenti due rapporti: se in passato l'iniziativa legislativa era apparsa sempre tendenzialmente monocorde e specifico appannaggio dell'una o dell'altra coalizione (del centro destra fino al 2004, di Toscana democratica nel 2004 e 2005), attualmente questa si presenta come tendenzialmente equi-distribuita e poco sensibile alla discriminante politica. L'iniziativa legislativa risulta pertanto articolarsi secondo una pluralità di logiche diverse, in qualche modo desumibili dalla

ripartizione delle proposte di legge fra i gruppi e le coalizioni, funzionali agli obiettivi specifici delle singole forze politiche

In questo contesto, il permanere di una buona componente di iniziativa di carattere trasversale va messa in relazione alla necessità di portare a compimento l'opera di attuazione dello Statuto. In ragione delle diverse disposizioni da attuare, il peso dell'iniziativa sviluppata dall'Ufficio di presidenza è sensibilmente diminuito in favore di altre aggregazioni trasversali quali, ad esempio, quelle che hanno promosso la presentazione delle proposte di legge sul Collegio di garanzia e sulla qualità della formazione, ma resta comunque significativa la presenza di questo tipo di iniziativa a carattere istituzionale.

Per parte delle opposizioni, l'iniziativa sviluppata parrebbe obbedire in maniera piuttosto stringente ad una logica di testimonianza e di affermazione di valori, in funzione avversativa nei confronti delle scelte politiche della maggioranza. Il comportamento del gruppo di Forza Italia è da questo punto di vista paradigmatico essendo tutte le 4 proposte presentate tendenti ad affermare criteri di approccio alternativi a quelli della Giunta in rilevanti settori di intervento: sanità, consorzi di bonifica, caccia e assetto del territorio. Un po' più sfumata è la collocazione delle proposte di legge avanzate da AN e UDC che tendono a inserirsi in tematiche di minor impatto politico e di più ridotto campo materiale, mantenendo comunque un profilo alternativo a quello della maggioranza.

I gruppi e le aggregazioni di maggioranza, al contrario, sembrano aver condotto la propria iniziativa ai fianchi di quella della Giunta, proponendo leggi a integrazione delle iniziative intraprese o già concluse dall'esecutivo e tentando di svolgere un ruolo di stimolo e di proposta in settori al momento non frequentati.

4. LA DURATA DELL'ITER

Un dato di sicuro interesse per valutare le dinamiche e il rendimento del processo legislativo regionale è quello concernente la durata dell'iter delle singole leggi e, in particolare, quella delle fasi a un tempo più afferenti le prerogative e il ruolo degli organi consiliari. Attesa pertanto la consueta quadripartizione dell'iter in fasi denominate rispettivamente *dell'iniziativa, istruttoria, deliberativa e integrativa dell'efficacia*, porremo l'accento sulle due centrali di questa sequenza, consci del fatto che la fase dell'iniziativa può essere ufficialmente registrata solo al momento della formalizzazione della proposta di legge (e pertanto alla fine di un processo tutto politico, sovente extra istituzionale, che ne presiede il concepimento) e che quella integrativa dell'efficacia vede nella Presidenza della Giunta il principale attore. La fase istruttoria e quella deliberativa, al contrario, si svolgono integralmente all'interno degli organi consiliari, commissioni prima ed aula poi, e si rivelano essere, almeno nella maggior parte dei casi, quelle più incidenti sulla quantità e qualità di leggi prodotte.

Fatte queste premesse, osserviamo che dai dati in nostro possesso è stato possibile ricavare informazioni dettagliate circa la durata dei due principali segmenti di questo percorso: *la durata media dell'iter di approvazione* (dalla presentazione della proposta alla sua approvazione da parte dell'aula) e *la durata media della fase istruttoria*

(esame in commissione) misurato per differenza fra la data di assegnazione e la data di espressione del parere referente.

Il primo indice, la durata media dell'iter completo, è dato dalla differenza, in giorni, fra la data di approvazione in aula e la data di registrazione al protocollo di ogni singola proposta di legge e copre entrambe le fasi procedurali richiamate; il secondo è dato dalla differenza fra la data di espressione del parere referente e la data di assegnazione.

Accanto ad essi abbiamo ritenuto comunque utile esporre altri indicatori afferenti le altre fasi del procedimento. I dati si trovano in tabella 8, mentre alla tabella 9 viene proposta una comparazione diacronica con il dato complessivo della settima legislatura.

Tab. 8 - Valori caratteristici sulla durata dell'iter delle 39 proposte di legge presentate ed approvate dall'aula nel 2008

	Media	Massimo	Minimo
Dalla presentazione all'approvazione	68	253	1
Dalla presentazione alla promulgazione	77	270	3
Dall'assegnazione alla commissione al parere referente ⁷	58	229	2
Dalla presentazione all'assegnazione	7	11	2
Dall'approvazione alla promulgazione	9	70	1
Dalla promulgazione alla pubblicazione	7	16	2

NB: Valori arrotondati all'unità - Inclusive le 3 leggi promulgate nel 2009 (49, 50 e 51 AC)

Tab. 9 - Valori caratteristici sulla durata dell'iter delle 265 proposte di legge presentate ed approvate nel corso della settima legislatura (2000-2005)

	Media	Massimo	Minimo
Dalla presentazione all'approvazione	87	881	1
Dalla presentazione alla promulgazione	108	888	2
Dalla presentazione all'assegnazione	5	32	1
Dall'approvazione alla promulgazione	23	592	2
Dalla promulgazione alla pubblicazione	12	376	1

La comparazione fra i due periodi osservati attesta in maniera inequivocabile i profondi cambiamenti intervenuti nella tempistica del procedimento legislativo il quale, nel suo complesso, risulta notevolmente velocizzato. Ad eccezione dell'indicatore relativo alla fase tra presentazione ed assegnazione delle proposte, tutti i dati concordano nel segnalare una riduzione assai consistente dei tempi di processo

È indubbio che a un tale risultato abbiano contribuito in maniera decisiva le modifiche generali dell'ordinamento regionale, a partire dalla legge costituzionale

⁷ Riferito alle sole leggi con iter in commissione

1/1999, e il nuovo Statuto regionale entrato in vigore nel 2005. Sotto questo profilo, decisiva è stata sicuramente l'abolizione del controllo preventivo da parte del Governo. Possiamo comunque ipotizzare anche l'azione di altri fattori, quali la semplificazione del quadro politico regionale indotta dalla nuova legge elettorale e dalla costituzione del gruppo del PD e la generale riduzione delle proposte di legge, in costante decrescita da anni e (cfr. e tabella 1).

Tab. 10 - Distribuzione delle leggi approvate nel 2008 per classi di durata dell'iter complessivo

Classi durata esame	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
Fino a 30 giorni	4	4	8
Da 31 a 90 giorni	20	3	23
Da 91 a 180 giorni	5	-	5
Da 181 fino a 360	3	-	3
Oltre 360 giorni	-	-	-
TOTALE	32	7	39

In linea generale si nota come la durata complessiva dell'iter sia sensibile rispetto alla presenza o meno di un esame in commissione per il parere referente.

Delle 39 leggi approvate nel 2008 ve ne sono 4 che sono state approvate direttamente dall'aula; come sempre, si tratta quasi esclusivamente di leggi introdotte dai componenti dell'Ufficio di presidenza e che riguardano il Consiglio, i consiglieri stessi o altre materie di rilievo istituzionale. L'iter di queste leggi è di norma brevissimo e si attesta su un valore medio di 21 giorni che influisce, piegandola verso il basso, sulla durata media complessiva dell'iter.

La durata dell'esame in commissione è il fattore che maggiormente incide sulla durata complessiva dell'iter (vedi tabella 8). Per entrambe le durate (durata complessiva e durata dell'esame in commissione), i valori medi non rendono pienamente giustizia alla complessità del fenomeno, dal momento che la lunghezza dell'iter differisce molto da una legge all'altra: a questo proposito si vedano le distribuzioni riportate in tabella 10.

5. DIMENSIONI FISICHE E TRASFORMAZIONE DEI TESTI

Sia pure limitatamente alle sole proposte di legge, anche quest'anno è parso opportuno dedicare un paragrafo all'analisi quantitativa dei testi. Ripeteremo quindi la consueta rilevazione di come le proposte di legge si distribuiscono per numero di articoli, di commi e di caratteri, sviluppando contestualmente una comparazione articolata con l'anno precedente. I dati che seguono (alle tabelle 11, 12 e 13) contengono la distribuzione delle proposte di legge per classi omogenee di ampiezza e per soggetto proponente.

Tutte le distribuzioni osservate conservano le due proprietà caratteristiche evidenziate in tutti i precedenti rapporti: la polarizzazione e la concentrazione.

Polarizzazione.

Le proposte di legge tendono ad addensarsi agli estremi della scala e, in misura prevalente, a quello inferiore; risultano e, in misura più contenuta, all'estremo opposto. Risultano fortemente sottodimensionate le classi mediane di ampiezza, talvolta del tutto prive di atti. Dal punto di vista grafico la forma descritta dagli andamenti è quella di una "U" asimmetrica, col secondo braccio sensibilmente inferiore al primo. Nel caso della Giunta il fenomeno è più pronunciato, con una risalita particolarmente evidente di tutte le classi contenente i testi più ampi; l'iniziativa consiliare, al contrario, partecipa del fenomeno in misura più contenuta. La curvatura della linea tende a ridursi mano a mano che l'indicatore usato si fa più dettagliato: è massima nel caso della distribuzione per articoli e minima in quella per commi.

Concentrazione.

Per tutti gli indicatori impiegati la grande maggioranza delle proposte di legge si addensa in un numero esiguo di classi. In linea generale la classe contenente le proposte di minore ampiezza, sia per articoli, sia per commi, sia per caratteri, è sempre la più frequentata.

Il grado di concentrazione cresce passando dall'iniziativa di Giunta a quella consiliare e in funzione inversa al dettaglio dell'indicatore adottato: è massima nella distribuzione per numero di caratteri, minima, ma sempre elevata, nella distribuzione per numero di articoli. Le proposte di legge di origine consiliare si caratterizzano per una loro particolare brevità rispetto a quelle della Giunta, per tutti gli indicatori usati. La loro concentrazione nella prima classe si mantiene sostanzialmente ai livelli record raggiunti nel 2007. Sotto questo aspetto, le tre proposte di legge presentate dall'Ufficio di Presidenza si collocano tutte nelle classi di minor ampiezza del testo, sia per numero di articoli che di commi che di caratteri, qualificandosi di norma, per il fatto di consistere in micro interventi manutentivi di leggi previgenti, ad eccezione della proposta di legge n. 305 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale) con la quale si opera un intervento organico sulla materia accorpando numerose norme previgenti.

Tab. 11 – Proposte di legge presentate nel 2008 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

ARTICOLI	PROPOSTE DI LEGGE 2008						PROPOSTE DI LEGGE 2007					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	12	29	18	60	30	42	20	39,2	27	61,4	47	49,5
Da 6 a 10	10	24	7	23	17	24	9	17,6	8	18,2	17	17,9
Da 11 a 15	6	15	-	-	6	8	10	19,6	6	13,6	16	16,8
Da 16 a 20	3	8	1	3	4	6	1	2,0	-	-	1	1,1
Oltre 20	10	24	4	14	14	20	11	21,6	3	6,8	14	14,7
TOTALE	41	100	30	100	71	100	51	100,0	44	100,0	95	100,0

Tab. 12 – Proposte di legge presentate nel 2008 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

COMMI	PROPOSTE DI LEGGE 2008						PROPOSTE DI LEGGE 2007					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	15	37	17	57	32	45	20	39,22	27	61,36	47	49,47
Da 11 a 20	5	12	8	27	13	18	10	19,61	6	13,64	16	16,84
Da 21 a 30	3	7	-	-	3	4	6	11,76	5	11,36	11	11,58
Da 31 a 40	4	10	-	-	4	6	4	7,84	2	4,55	6	6,32
Oltre 40	14	34	5	17	19	27	11	21,57	4	9,09	15	15,79
TOTALE	41	100	30	100	71	100	51	100,00	44	100,0	95	100,00

Tab. 13 – Proposte di legge presentate nel 2008 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

CARATTERI	PROPOSTE DI LEGGE 2008						PROPOSTE DI LEGGE 2007					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.,	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.000	13	32	21	70	34	48	24	47,06	31	70,45	55	57,89
Da 5.001 a 10.000	10	24	4	13	14	20	7	13,73	3	6,82	10	10,53
Da 10.001 a 15.000	4	10	2	7	6	8	6	11,76	6	13,64	12	12,63
Da 15.001 a 20.000	4	10	1	3	5	7	6	11,76	-	-	6	6,32
Oltre 20.000	10	24	2	7	12	17	8	15,69	4	9,09	12	12,63
TOTALE	41	100	30	100	71	100	51	100,00	44	100,00	95	100,00

Dalla sintetica analisi quantitativa qui svolta possiamo concludere che i dati rilevati lasciano emergere l'operatività di un particolare criterio di divisione del lavoro, in virtù del quale l'iniziativa legislativa si orienta in due direzioni prevalenti: da un lato verso la modifica e la manutenzione di norme previgenti – e ciò spiega la diffusione di testi di breve ampiezza – dall'altro verso l'introduzione di un numero contenuto di nuove leggi di particolare impegno, che tendono ad addensarsi all'estremo superiore della scala dimensionale. Questa seconda funzionalità appare ad oggi particolarmente evidente dal momento che, rispetto all'anno passato, le proposte collocate nella classe di maggiore ampiezza del testo, sia per articoli, sia per commi, sia per caratteri, crescono in maniera assai consistente: le proposte di legge con oltre 20 articoli passano dal 14,7 al 20 per cento, quelle con oltre 40 commi dal 15 al 27 per cento quelle con oltre 20mila caratteri, dal 12,6 al 17 per cento. Una crescita, come si vede, verticale e distribuita in maniera sostanzialmente uniforme fra Giunta e consiglieri. Si rileva peraltro che questa tendenza si era già manifestata nell'anno 2007 ed era stata colta nelle pagine di questo rapporto, il suo ulteriore riproporsi nel 2008 lascia supporre che tutto ciò obbedisca a logiche e a funzionalità permanenti del procedimento legislativo regionale.

Fig. 2 - Proposte di legge della Giunta per classi di ampiezza in articoli, commi e caratteri

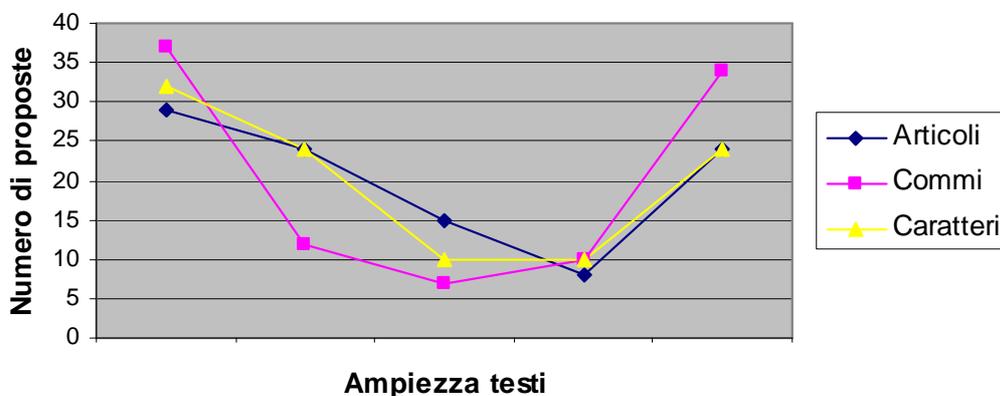
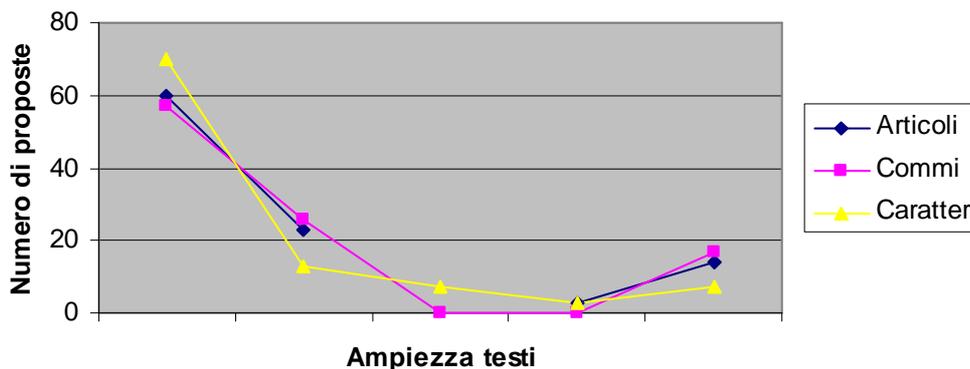


Fig. 3 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per classi di ampiezza in articoli, commi e caratteri



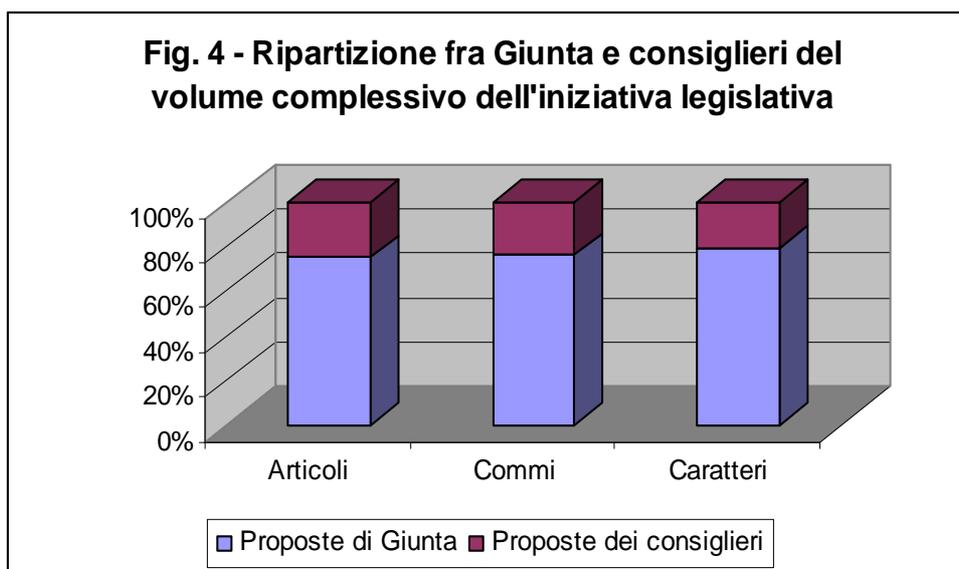
Atteso tutto ciò, non stupirà che anche a livello globale l'evoluzione degli indicatori quantitativi prende un andamento ugualmente crescente in rapporto al precedente periodo di rilevazione. Spostando infatti l'attenzione dalle distribuzioni per classi agli indicatori di tendenza centrale, troviamo la conferma che rispetto all'inizio della legislatura, gli atti elaborati nel procedimento legislativo nel 2008 tendono ad aumentare per ampiezza e per articolazione. *La tabella 14 ci informa infatti che, rispetto al più recente passato, i valori medi dell'ampiezza dei testi assumono valori fortemente crescenti. L'incremento investe sia il numero medio di articoli che di commi che di caratteri, sia delle leggi sia delle proposte di legge: tutti questi indicatori assumono oggi valori che sono mediamente superiori del 70 per cento a quelli rilevati nel 2007, i quali, a loro volta, erano circa il doppio di quelli raggiunti nel periodo 2005-2006. Siamo*

pertanto di fronte a un fenomeno di medio periodo che, con tutta probabilità, è destinato a caratterizzare l'intera ottava legislatura.

Tab. 14 - Proposte di legge e leggi pubblicate nel 2008: indici di tendenza centrale e raffronto col precedente rapporto

	2007		2008	
	Proposte di legge	Leggi	Proposte di legge	Leggi
Media articoli	8	8	13	14
Media commi	19	18	33	31
Media caratteri	6.653	6.548	11.480	12.349

A livello aggregato, l'iniziativa legislativa del 2008 ha dato luogo a un volume di disposizioni quantificato in 915 articoli, 2.370 commi e a 815.079 caratteri. La ripartizione di queste quantità fra Giunta e consiglieri è riportata nel grafico di figura 4, da essa si evince che il peso dell'iniziativa consiliare, a questo livello di analisi, appare sensibilmente inferiore a quello rilevabile secondo il criterio del numero di proposte presentate (30 per cento vs 42 per cento di tab. 2).



Una volta definito il quadro statico delle proprietà fisiche della legislazione e delle proposte, abbiamo tentato, come nel precedente rapporto, di misurare la variabilità degli indicatori fisici nel passaggio dall'iniziativa alla legislazione prodotta. Il fine è quello di valutare la portata e la direzione in cui agisce il lavoro consiliare (in aula e in commissione) sui testi introdotti nel procedimento.

L'attività emendativa del Consiglio – sia quella a carattere eminentemente politico, sia quella più tecnica di applicazione delle prescrizioni del Manuale e dello Statuto – dà luogo, se presente, ad alterazioni delle proprietà fisiche delle leggi, segnatamente dell'ampiezza e della conformazione dei testi. Eventuali variazioni nel numero degli articoli, dei commi e dei caratteri possono dunque essere rilevatrici della sussistenza o meno di un'attività emendativa, più o meno formalizzata, e delle

dimensioni in cui questa si esplica, fornendo indicazioni utili a meglio comprendere quale sia il ruolo del Consiglio all'interno del processo legislativo. Tutto ciò, naturalmente, assumendo due condizioni di base: a) l'ambivalenza della funzione emendativa (che può essere sia tecnica che politica); b) la presenza, ad oggi, di un insieme di regole ben definito riguardo la redazione dei testi normativi (Il Manuale) che obiettivamente induce una pressione sui testi originati in fase di iniziativa affinché siano modificati e piegati a determinati standard.

L'attività emendativa di cui sopra è quindi molto vasta e articolata, comprendendo sia le ordinarie procedure politiche di votazione delle modifiche, ma anche attività meno visibili, quali l'introduzione di modifiche direttamente da parte degli uffici o la riscrittura dei testi da parte di comitati ristretti in seno alle commissioni. Tutte queste attività possono essere svolte sia in aula che in commissione, talvolta in entrambe le sedi. Abbiamo così messo in relazione le proprietà fisiche delle leggi promulgate con quelle delle proposte di legge da cui derivano, misurando tutte le eventuali variazioni nel numero di articoli, di commi e di caratteri. I risultati dell'indagine attestano, anche per il 2008 la sussistenza di una apprezzabile influenza consiliare e in netta crescita sul precedente periodo.

A livello generale osserviamo che nemmeno una legge ha superato indenne l'esame consiliare: nel 2007 le leggi con questo esito furono il 4 per cento e nel rapporto 2005-2006 l'11, siamo quindi di fronte ad una evoluzione ulteriore di valori già molto significativi.

Tutte le proposte di legge presentate nel 2008 hanno subito, se approvate, una qualche modificazione:

- il 43 per cento delle leggi approvate dall'aula ha subito una modifica nel numero di articoli rispetto alla proposta da cui sono scaturite (*furono il 25 per cento nel 2007*): il 5 per cento in riduzione, il 38 per cento in aumento.
- il 56 per cento delle leggi approvate ha subito una modificazione nel numero di commi (*il doppio del 2007 quando tale valore fu del 27 per cento*): il 16 per cento in diminuzione, il 40 per cento in aumento;
- tutte le proposte di legge approvate hanno subito una modificazione nel numero dei caratteri: l'11 per cento in diminuzione, il resto in aumento.

Le variazioni nel numero di articoli e di caratteri sono particolarmente consistenti, nel caso invece dei commi il numero di leggi modificate è nettamente inferiore a quello del precedente Rapporto.

Come nel 2007 le leggi proposte dalla Giunta ricevono da parte del Consiglio un'attenzione particolare, mentre le proposte originate in seno al Consiglio stesso subiscono modifiche in minore percentuale. A titolo di esempio, la *variabilità media, in caratteri, delle leggi di iniziativa della Giunta è pari a 1018 caratteri a fronte di un analogo valore di soli 62 caratteri mutati nel caso delle proposte di legge di iniziativa consiliare.*

Fra le tre possibili, la modifica nel numero dei caratteri è di gran lunga la più diffusa, ed anche la più "resistente", nel senso che si trova spesso da sola in assenza di uno o anche di entrambe le altre. A nostro parere è anche la più significativa nel merito, dal momento che le due precedenti a buon diritto possono avere luogo anche ai fini della

migliore leggibilità della norma, della sua più opportuna presentazione e così via: la modifica del numero di caratteri, al contrario, è più soggetta a identificare anche un cambiamento di ciò che effettivamente la legge "dice", e da questo punto di vista osserviamo come l'intervento consiliare sia esteso e profondo.

È di tutta evidenza, peraltro, che a parità di numero di elementi fisici modificati, l'intensità e la profondità dei cambiamenti sarà maggiore o minore a seconda della quantità di tali elementi nel testo iniziale. Occorre dunque rapportare la variazione totale alla consistenza iniziale della proposta di legge. Osserviamo quindi come si distribuiscono le leggi per intensità del cambiamento in numero di caratteri e annotiamo i cambiamenti rispetto all'anno 2007 (vedi tabella 15).

Tab. 15 – Quota di leggi modificate rispetto alla proposta originaria, per variazione percentuale del numero di caratteri (39 proposte di legge presentate e approvate nel 2008)

Caratteri modificati	2007	2008
Fino all'1% della proposta	20,4%	8%
Dall'1,1 al 10%	42,8%	42%
Oltre il 10%	36,8%	50%
Totale	100,0%	100,0%

Rispetto all'anno precedente le modifiche quantitativamente marginali (sotto l'1%) riguardano una quota di leggi veramente ridotta, e in via di riduzione (8 per cento contro il 20 del 2007). Per la parte restante delle leggi le modifiche intercorse fra testo presentato e testo approvato sono apprezzabili, e per la metà esatta del campione appaiono di notevole estensione (superiori cioè al 10 per cento dei caratteri della proposta di legge iniziale). *In confronto al precedente rapporto aumenta quindi, e in modo considerevole, la quota di leggi a maggiore intensità di modifica.* Resta fuori di dubbio che la quantità delle modifiche dice poco intorno alla loro qualità o rilevanza, e tuttavia, non si può fare a meno di considerare come in virtù dei dati raccolti, il sistema Consiglio, sia in grado di esercitare un'influenza molto forte sulla produzione legislativa finale.

6. MATERIE

La distribuzione per materie delle proposte di legge è stata sinora contraddistinta da due caratteristiche dominanti: la selettività e l'indifferenziazione fra gli iniziatori. Sia la Giunta che i consiglieri, infatti, hanno esercitato il loro potere di iniziativa orientandolo tendenzialmente in direzione di un nucleo abbastanza ristretto di materie, senza particolari differenze l'una rispetto agli altri, fatta salva la riserva di iniziativa in materia di bilancio. Anche i dati del 2008 confermano entrambi questi tratti caratteristici.

La presenza di una spiccata logica selettiva è data dal fatto che la copertura delle materie ad opera di proposte di legge, è nettamente inferiore al totale delle voci riportate in tabella. Come di consueto nessuno dei soggetti iniziatori giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie possibili, ma un simile livello di copertura non viene raggiunto

neppure dall'azione combinata di entrambi. La Giunta nel 2008 ha presentato proposte di legge in 19 materie, i consiglieri in 11; le materie con iniziativa sia dell'una che degli altri sono 8, cosicché, anche per effetto di una sensibile contrazione del volume complessivo dell'iniziativa (71 proposte di legge in luogo di 95) abbiamo ben 23 materie scoperte sulle 43 proposte dalla nostra griglia di rilevazione, per un'incidenza del 53 per cento. Nel periodo ancora precedente la quota di mancata copertura fu solo del 28 per cento (11 materie scoperte su 39 possibili).

Per quanto riguarda la seconda caratteristica saliente, la debole differenziazione, osserviamo che questa si riduce per effetto di una iniziativa esclusiva a vantaggio dei consiglieri nella materia organi della Regione, nella quale la Giunta non interviene. Lo stesso avviene nella materia commercio.

Si segnalano, infine, quali elementi significativi, la forte attenzione prestata da entrambi gli iniziatori agli aspetti organizzativi dell'ente e la robusta iniziativa consiliare in materia di tutela della salute (Tab. 16).

Tab. 16 – Proposte di legge per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti (n. = 71)

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1. Organi della Regione		5	5
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con Unione europea			
	4. Personale e amministrazione	3	4	7
	5. Enti locali e decentramento	2	1	3
	6. Altro Ordinamento istituzionale			
Sviluppo economico e attività produttive	7. Artigianato	1		1
	8. Professioni	1		1
	9. Industria			
	10. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1		1
	11. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	12. Miniere e risorse geotermiche			
	13. Commercio, fiere e mercati		3	3
	14. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)			
	15. Agricoltura e foreste	4		4
	16. Caccia, pesca e itticoltura	2	2	4
Territorio ambiente e infrastrutture	17. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale			
	18. Altro Sviluppo economico e attività produttive	1		
	19. Territorio e urbanistica		1	1
	20. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	1		1

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
	21. Risorse idriche e difesa del suolo	1	1	2
	22. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)			
	23. Viabilità			
	24. Trasporti	1		1
	25. Protezione civile			
	26. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)			
Servizi alla persone e alla comunità	27. Tutela della salute	2	7	9
	28. Alimentazione			
	29. Servizi sociali	4	2	6
	30. Istruzione scolastica e universitaria			
	31. Formazione professionale			
	32. Lavoro	1		1
	33. Previdenza complementare e integrativa			
	34. Beni e attività culturali	2	1	3
	35. Ricerca scientifica e tecnologica			
	36. Ordinamento della comunicazione			
	37. Spettacolo			
	38. Sport			
39. Altro Servizi alle persone e alle comunità	2	3	5	
Finanza regionale	40. Bilancio	9		9
	41. Contabilità regionale			
	42. Tributi	1		1
Multisetto	43. Leggi multisetto ⁸	2		2
TOTALE		41	30	71

Prendendo in considerazione la distribuzione fra Giunta e consiglieri delle proposte di legge per macrosettori, osserviamo che questa si incurva in maniera molto significativa in corrispondenza del macrosetto dei servizi, specialmente per effetto dell'iniziativa consiliare, e che assume un valore piuttosto elevato (e crescente rispetto al 2007) nel macrosetto dello sviluppo economico (Tab. 17). La finanza regionale mantiene inalterato il proprio peso, mentre decresce in modo pronunciato il macrosetto Ordinamento istituzionale.

Per ciò che attiene ai rapporti fra i soggetti politici si osserva che l'iniziativa di origine consiliare prevale su quella di Giunta nei due macrosettori Ordinamento istituzionale (con un robusto 43%) e Servizi, mentre l'azione della Giunta appare più orientata verso lo Sviluppo economico e la gestione del bilancio, ricalcando con ciò la tendenza consolidata nel corso del tempo.

⁸ 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.

Tab. 17 – Distribuzione per macrosettori e ripartizione dell’iniziativa fra Giunta e consiglieri delle proposte di legge presentate nel 2008

	2008			2007		
	Giunta	Consiglieri	Totale	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	13%	33%	22%	27%	34%	30%
Sviluppo economico e attività produttive	26%	17%	22%	16%	11%	14%
Territorio, ambiente e infrastrutture	8%	7%	7%	14%	9%	12%
Servizi alle persone e alle comunità	28%	43%	35%	24%	39%	31%
Finanza regionale	26%	0%	14%	18%	7%	13%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Al netto di due proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta

7. L'ESAME DELL'AULA

L'universo di riferimento di questo paragrafo è costituito dalle leggi approvate in aula nel 2008; include pertanto le 39 proposte di legge presentate ed approvate nell'anno e 15 altre proposte presentate nel 2006 e nel 2007.

Nella formazione delle leggi regionali si verificano di norma quattro fasi fondamentali: 1) la fase dell'iniziativa, 2) la fase istruttoria, 3) la fase deliberativa (discussione e votazione), 4) la fase integrativa dell'efficacia (promulgazione e pubblicazione). Ciascuna di esse a sua volta si ripartisce in segmenti definiti e reciprocamente coordinati. La fase deliberativa, nel caso specifico, così come codificato dall'art. 40 dello Statuto e dal Capo XII del Regolamento Interno (art. 92 e sgg.), si articola nel modo che segue:

- a) precede il tutto lo svolgimento di una o più relazioni (di maggioranza e/o di minoranza) sulla proposta di legge in esame;
- b) segue un dibattito sulle linee generali del testo in esame, nel corso del quale possono essere illustrati eventuali ordini del giorno;
- c) conclusa la discussione generale, l'aula si esprime, se del caso, sugli ordini del giorno;
- d) l'aula procede poi all'esame dell'articolato che viene approvato articolo per articolo;
- e) nel corso della votazione di ogni singolo articolo è prevista la discussione ed il voto di eventuali emendamenti;
- f) la fase immediatamente successiva è quella delle dichiarazioni di voto sul testo complessivo della proposta;
- g) l'aula esprime infine il proprio voto sul testo dell'intera legge eventualmente emendato;
- h) fino all'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Costituzione (8 novembre del 2001), il Consiglio, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, poteva approvare una deliberazione d'urgenza al fine di accelerare, previo consenso del Governo,

l'entrata in vigore della legge approvata. Attualmente tale funzione acceleratrice è svolta dall'eventuale approvazione di un articolo che accorcia i tempi di entrata in vigore rispetto a quelli previsti dall'art. 43 dello Statuto.

Della sequenza descritta, solo il voto finale e il voto dell'articolato hanno carattere obbligatorio, mentre le altre fasi sono variamente attivabili a seconda della volontà dei consiglieri o della Giunta. Non esiste quindi un modello procedurale rigido e le varie fasi possono legarsi secondo un'ampia gamma di combinazioni. In virtù della relativa elasticità consentita dal Regolamento, le fasi d'aula in parola possono combinarsi fra loro nei modi più svariati, a seconda delle contingenze e della libera volontà dei consiglieri e della Giunta.

La diffusione delle singole fasi e le loro varie combinazioni forniscono indicatori sulla complessità e sull'articolazione dell'esame dell'aula e sulla sua aderenza o meno al modello delineato dal regolamento interno.

Prendendo come unità d'osservazione il ricorrere delle *singole fasi*, possiamo definire una gerarchia di frequenza che ci consente una prima descrizione delle caratteristiche dell'esame d'aula. Nello specifico, la nostra comprensione del fenomeno può essere agevolata dal confronto con i valori rilevati nel 2007 (Tabella 18).

Tab. 18 – Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi nell'ottava legislatura. Valori percentuali

FASI D'AULA	2007	2008	VARIAZIONE
Relazione	88%	93%	+5%
Dichiarazioni di voto	61%	80%	+19%
Dibattito	55%	72%	+17%
Presentazione emendamenti	41%	67%	+26%
Approvazione emendamenti	-	35%	-
Bocciatura emendamenti	-	31%	-
Approvazione senza interventi	10%	2%	- 8%
Presentazione o.d.g.	4%	9%	+ 5%
Approvazione o.d.g.	-	6%	-
Bocciatura o.d.g.	-	4%	-

Il confronto col 2007 evidenzia una crescita verticale di tutte le singole fasi, con incrementi estremamente significativi per quanto riguarda la presentazione di emendamenti e le dichiarazioni di voto; inoltre, nel corso dell'anno 2008, praticamente tutte le leggi hanno avuto una apposita relazione in aula (93%) mentre si sono quasi azzerate le leggi approvate senza discussione (nel 2007 erano il 10%). I dati attestano pertanto una ottima affermazione della fase deliberativa così come tipizzata dal regolamento relativamente alle fasi d'aula indefettibili (relazione, dibattito) a cui si accompagna una crescente diffusione delle fasi ulteriori ed espansive dell'esame d'aula, quali la discussione di emendamenti e ordini del giorno dando così luogo a un procedimento molto articolato per la maggior parte delle leggi. Il dato è uniforme per tutti i Rapporti relativi all'ottava legislatura ed è in netto contrasto con

al settima, allorché la quota di leggi approvate senza interventi era molto elevata (39% nel 2004-2005).

Per quanto riguarda le combinazioni di fasi d'aula la tabella 19 fornisce un quadro generale indicando, per ciascuna di esse, il numero di fasi di cui si compone e l'incidenza percentuale sul totale delle 54 leggi approvate.

Tab. 19 – Sequenze ricorrenti nel corso dell'esame in aula delle 54 leggi approvate nel 2008

N. fasi	SEQUENZE	N.	%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	15	27,77
3	Relazione + Dichiarazioni di voto + Voto	9	16,67
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Voto	9	16,67
2	Relazione + Voto	4	7,41
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + emendamenti +Voto	3	5,56
3	Relazione + dibattito + voto	3	5,56
4	Relazione + Dibattito + Emendamenti + Voto	3	5,56
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	2	3,70
1	Solo voto	1	1,85
3	Relazione + Emendamenti + Voto	1	1,85
5	Relazione + Dibattito + Emendamenti + o.d.g.+ Voto	1	1,85
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + odg +Voto	1	1,85
2	Dichiarazioni di voto + Voto	1	1,85
3	Dichiarazioni di voto + emendamenti + Voto	1	1,85
	TOTALE	54	100,00

La distribuzione delle varie sequenze appare nel 2008 fortemente polarizzata, con tre combinazioni molto ricorrenti le quali, da sole, danno conto di ben 33 leggi su 54. La frequenza delle restanti appare piuttosto contenuta, con un distacco molto forte fra la terza più ricorrente e la quarta, come a delineare una “regola” e le varie possibili eccezioni rispetto ad essa. Sembra così delinearsi un modello standard della discussione d'aula basato sulla tenuta del modello regolamentare (Relazione, dibattito, dichiarazioni) e dalla frequente apertura alla discussione di emendamenti. Ci preme ricordare che una tale regolarità di andamento della discussione costituisce un fatto di assoluta novità nelle nostre rilevazioni.

In questo rapporto è stato possibile integrare la consueta lettura della fase deliberativa con due ulteriori informazioni: la durata temporale di detta fase e il comportamento di voto dei gruppi politici. Il calcolo della durata dell'esame è stato un lavoro di lunga lena che si è basato sulla lettura dei file prodotti dalla sala regia del Consiglio. Per ciascuna legge è stato misurato il tempo di discussione in aula e successivamente abbiamo calcolato il tempo globalmente dedicato alla funzione legislativa in aula. Possiamo così disporre di alcuni dati piuttosto interessanti, anche in prospettiva comparata.

Nel 2008 il tempo dedicato alla discussione in aula delle proposte di legge è stato pari a 39 ore, così distribuite per trimestri (Tab. 20). Si noti la fortissima concentrazione che si ha sul quarto trimestre, particolarmente evidente per quanto riguarda la funzione legislativa.

Tab. 20 – Tempo dedicato all’esame in aula delle leggi e tempo globale di seduta nel 2008

Trimestre	Tempo di discussione delle leggi	Tempo globale di seduta	Rapporto leggi/totale
1°	6.58.00	44.05.00	16%
2°	7.36.00	36.42.00	21%
3°	4.00.00	33.58.00	12%
4°	20.26.00	54.55.00	37%
Totale	39.00.00	169.40.00	23%

In media, nell’anno 2008, l’incidenza del tempo dedicato alla discussione delle proposte di legge in aula è stato pari al 23 per cento del tempo globale di seduta. Un dato piuttosto consistente, che risalta in modo particolare se consideriamo che l’incidenza delle leggi sul totale degli atti discussi od approvati dall’aula è solo del 14 per cento. Da ciò consegue una maggiore lunghezza pro capite nell’esame delle leggi rispetto al resto e l’enfasi che occorre porre sulla funzione legislativa: un dato che peraltro viene già in rilievo con quanto detto a proposito dell’articolazione delle fasi d’aula. Il tempo medio di discussione di una legge in aula è pari a 43 minuti a fronte di un tempo medio di discussione per atto (genericamente inteso) di 26 minuti

Tab. 21 – Leggi ed atti vari discussi in aula per trimestre

Trimestre	Leggi	Altri atti	Leggi/Altri atti
1	12	102	12%
2	14	102	14%
3	6	71	8%
4	22	112	20%
Totale	54	387	14%

8. LA VOTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

L’anno 2008 si caratterizza, in rapporto ai precedenti, per la costante applicazione del sistema elettronico per la votazione finale delle leggi, in attuazione dell’articolo 85 bis del regolamento interno del Consiglio, così come novellato dalla deliberazione 12 del 2006.⁹

⁹ *Art. 85 bis Voto elettronico*

1. Nello scrutinio palese il voto può essere espresso mediante procedimenti elettronici.
2. E' effettuata con procedimento elettronico la votazione finale delle leggi.

Per ogni singola votazione eseguita, il sistema in uso presso il Consiglio emette una distinta analitica contenente sia il totale di ogni singola opzione di voto (Favorevole, Contrario, Astenuto) sia il voto espresso da ogni singolo consigliere. In virtù della prima funzionalità l'aula è in grado di verificare in tempo reale la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 80 del Regolamento; in virtù della seconda, l'osservatore è in grado di apprezzare e misurare il comportamento dei singoli eletti e dei distinti gruppi consiliari. Questa innovazione consente pertanto di affinare la nostra conoscenza del processo legislativo regionale, fornendo elementi preziosi per l'analisi delle dinamiche che si instaurano nella fase deliberativa e arricchendo così la redazione del rapporto di elementi squisitamente politici.

Tralasciando in questa fase di ricorrere ad un'analisi puntuale, focalizzata sulle persone dei consiglieri, abbiamo comunque approfittato di questa nuova opportunità per chiarire alcuni punti oscuri e per rispondere ad alcune curiosità finora rimaste insoddisfatte. Non può sfuggire, infatti, che a fronte di una messe di informazioni facilmente ricavabili sulle dinamiche politiche ricadenti nella fase dell'iniziativa e in quella dell'istruttoria – delle quali peraltro si è dibattuto a lungo in questo Rapporto – la fase culminante del processo legislativo, quella della discussione in aula e della approvazione delle leggi, è sempre apparsa un po' in ombra, forzatamente confinata in analisi di tipo meramente quantitativo e a un livello molto alto di aggregazione. E in effetti, la costante prassi del voto per alzata di mano rendeva di fatto impossibile una rilevazione affidabile e puntuale dei comportamenti di voto individuali e di gruppo. Comportamenti, si rammenti, esentati per Costituzione dal rispetto di un vincolo di mandato e ciò pertanto sommamente meritevoli del nostro interesse e di un'analisi empiricamente fondata. Ciò vale a dire che, se è sempre stato facile avvicinarsi alle dinamiche politiche precedenti l'esame in aula, questo, per quanto ben visibile e accessibile, si è sempre rilevato sfuggente e indeterminato per ciò che concerne la possibilità di farne oggetto di studio.

Da questo punto di vista, allora, il 2008 può costituire veramente uno spartiacque, ed è con questo auspicio che mettiamo in chiaro i nostri principali obiettivi di ricerca¹⁰.

Posto che le dinamiche che presiedono l'entrata delle proposte di legge nel processo legislativo sono quelle descritte nel paragrafo 3 sull'iniziativa consiliare, ci chiediamo adesso quali sono quelle che ne regolano l'uscita e più in dettaglio:

- 1) *Da chi sono approvate le leggi regionali? Cioè da quanti e da quali consiglieri?*
- 2) *Quali sono i comportamenti di voto delle due coalizioni presenti in Consiglio e dei singoli gruppi al loro interno?*

¹⁰ Il ricorso al voto elettronico, ovviamente, non avviene nel caso delle leggi per le quali è previsto o è richiesto il voto per appello nominale. Si tratta di un numero limitato di casi e la sostanza non cambia visto che l'esplicitazione del voto individuale è centrale per entrambe le procedure. Quindi, combinando le distinte dei due tipi di votazione è stato possibile costruire un'unica banca dati del comportamento di voto individuale per tutte le leggi approvate nel 2008. Attestandoci, peraltro, in linea con le più recenti deliberazioni consiliari in tema di trasparenza e tracciabilità del comportamento di ogni singolo eletto, così come prescritto dalla mozione n. 713 approvata del 28 gennaio 2009

- 3) *Quanto si investe nel procedimento legislativo? Vale a dire: atteso che quella legislativa è una soltanto delle varie funzioni consiliari, per quanto di gran lunga la più importante, qual è il livello di partecipazione ad essa da parte dei singoli eletti e dei vari gruppi?*

Abbiamo cercato di organizzare una risposta a queste domande articolando la nostra analisi ai tre livelli fondamentali ai quali può essere studiato il comportamento di voto: il livello delle coalizioni, il livello dei gruppi consiliari il livello dei singoli eletti. E partendo da un assunto preliminare: che la fase della votazione può prestarsi – in combinazioni differenti a seconda dei gruppi e degli individui e del loro collocarsi nella maggioranza o all’opposizione – ad almeno tre distinte funzionalità, che sono *l’esercizio di potere, l’assunzione di responsabilità, la testimonianza*.

Nel primo caso, esercizio di potere, il voto viene concepito come mezzo per garantire o per contrastare l’approvazione delle leggi e/o per promuoverne la modifica; nel secondo caso, assunzione di responsabilità, il voto figura come prova del pieno svolgimento del ruolo legislativo da parte degli eletti e come certificazione del proprio coinvolgimento nella produzione normativa la quale esce dall’aula accompagnata da una chiara attestazione di paternità; nel terzo caso, infine, quello della testimonianza, l’espressione del voto, anche e specie se negativo o “inutile” ai fini dell’esito finale, viene in rilievo come marcatore di una dialettica politica preesistente alla legge in questione e strumentale alla sua formale sanzione.

Veniamo dunque ai dati, partendo dalla definizione del sistema di indicatori adottato.

Rispetto al primo quesito abbiamo calcolato, legge per legge, il numero di voti favorevoli, contrari, astenuti, così come il numero di consiglieri assenti al momento della seduta e assenti al momento del voto. Abbiamo quindi separato i primi tre gruppi dai secondi sulla base di un discrimine abbastanza evidente fra “partecipanti” e non partecipanti alle singole votazioni, ed abbiamo successivamente calcolato una serie di semplici indici quantitativi inerenti il grado di partecipazione al voto di ogni singola legge, all’ampiezza della coalizione che la ha approvata ed al livello di conflitto politico che si è sviluppato attorno ad essa, misurabile dalla quantità di voti contrari.

I dati principali sono i seguenti:

- 1) *in media le leggi regionali del 2008 sono state approvate con la partecipazione al voto di 43,3 consiglieri su 65, vale a dire del 67 per cento del collegio*. Il dato è alquanto variabile e spazia da un massimo di 53 consiglieri ad un minimo di 33 (votazione della legge regionale n. 16 AC "Misure di razionalizzazione delle spese per il personale. Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2003, n. 44 Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 “Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale”). Va subito detto che un simile tasso di partecipazione al voto non sembra molto elevato e che desta qualche interrogativo lo iato che si registra fra questo dato (67 per cento) e quello della presenza alle sedute dello stesso anno 2008 (pari a una media del 96%). I circa trenta punti percentuali di differenza segnalano in maniera inequivocabile che se la presenza alle sedute è quasi sempre assicurata dalla quasi totalità dei consiglieri, una parte di essi non si occupa così intensamente dell’approvazione delle leggi.

- 2) *in media, le leggi regionali sono state approvate grazie al voto favorevole di 35,6 consiglieri, con valori minimi e valori massimi molto distanti fra loro: da un massimo di 50 SI per legge 43 AC, a un minimo di 26 per la legge 16 AC. Inoltre, le astensioni sono a valori molto bassi (3,3 astenuti in media), probabilmente anche in ragione del regolamento interno che di fatto le parifica ai voti contrari.*
- 3) *ben 30 leggi su 54 (il 56 per cento del totale) sono state approvate senza alcun voto contrario, ed altre 4 leggi sono state approvate con un solo voto contrario. Più in generale, non si registra nemmeno una sola legge che sia stata approvata con lo schieramento compatto, all'opposizione, di tutti i 21 consiglieri dell'opposizione. La media annua dei voti contrari su ogni singola legge è pari a 4,4, poco più degli astenuti. La legge con il maggior numero di voti contrari è stata la legge 69 (Finanziaria per l'anno 2009) che ha raccolto il voto contrario di 17 consiglieri. L'analisi qui è solo abbozzata e speriamo di poterla sviluppare maggiormente nel prosieguo, ma il dato rilevato è molto chiaro e, ci permettiamo di dire, dissonante rispetto a un quadro politico e istituzionale fortemente ispirato da una logica bipolare. Visti questi primi dati non stupirà quindi rilevare un robusto 17 per cento medio di assenti al momento del voto, di gran lunga il "secondo partito" nella nostra tabella.*

A livello aggregato si rileva che sommando tra loro il valore degli assenti alla seduta e degli assenti al momento del voto, si ottiene un valore medio di 21,7 consiglieri su 65 (il 33,5% del totale) che per una ragione o per l'altra non hanno espresso una valutazione esplicita sulle leggi approvate dall'aula. Si vedano in proposito i dati di sintesi riportati nella tabella 22.

Tab. 22 – Espressioni di voto sulle 54 leggi approvate nel 2008. Valori medi

ESPRESSIONI DI VOTO	MEDIA
1. FAVOREVOLI	35,6
2. CONTRARI	4,4
3. ASTENUTI	3,3
4. ASSENTI AL VOTO	17,6
5. ASSENTI ALLA SEDUTA	4,1
6. VOTI VALIDI ESPRESSI (1+2+3)	43,3
7. TASSO DI PARTECIPAZIONE AL VOTO	67%

Scarsa partecipazione al voto e rarefazione dei contrari sono le principali acquisizioni dell'analisi aggregata e focalizzata sulle singole leggi. Spostare allora l'analisi sul comportamento dei vari attori della fase deliberativa (individui, gruppi, coalizioni) dovrebbe darci delle informazioni utili a capire le ragioni di questi due fenomeni emergenti.

Osserviamo allora se in ciò si manifesti una qualche differenziazione imputabile ai gruppi consiliari, alle coalizioni o anche ai singoli. Dopodiché cercheremo di misurare più in dettaglio il comportamento di voto delle due coalizioni cercando, in particolare, di

stabilire se la *coalizione legislativa* che di volta in volta garantisce l'approvazione delle singole leggi, coincida o si discosti dalla *coalizione governativa*, vale a dire quella che istituzionalmente sostiene l'operato della Giunta e che ne ha approvato il programma di governo ai sensi dell'articolo 32 dello Statuto; atteso, peraltro, l'opportunità di monitorare il comportamento di voto del gruppo RC-SE, nuovo partner del governo regionale e, più in generale, osservare la tenuta, alla prova dei fatti, di una coalizione molto ampia e variegata.

Il primo dato offerto dall'analisi empirica è che, in effetti, il tasso di partecipazione al voto dei gruppi consiliari appare fortemente disomogeneo e politicamente caratterizzato (Tab. 23). Un'elevata partecipazione al voto è indubbiamente correlata al far parte della maggioranza e, in particolare, a far parte di quelle forze di maggioranza nelle quali è più evidente l'origine nel PDS-DS e nel Partito popolare-Margherita, a lungo gli assi portanti di ogni coalizione regionale. Non sfugge che solo i gruppi del PD e di Sinistra democratica possano vantare un tasso di partecipazione al voto superiore a quello medio, mentre tutti gli altri si collocano, chi più chi meno, al di sotto di questa soglia.¹¹ Da questo punto di vista, i gruppi di minoranza appaiono particolarmente colpiti da questa sorta di disaffezione al voto. Quanto sopra si riflette anche a livello delle coalizioni (Tab. 24)

Tab. 23 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei gruppi consiliari nel 2008

GRUPPO	Tasso di partecipazione al voto
AF	41%
UDC	41%
PS	46%
VERDI	48%
FI	50%
AN	58%
PRC	63%
PDCI	64%
PD	80%
SD	82%
Valore medio	67%

Tab. 24 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione

COALIZIONI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Maggioranza	73,3%
Opposizione	50,3%
Totale complessivo	65,5%

¹¹ Ovviamente il tasso di partecipazione non si riferisce alla presenza al voto di TUTTO il gruppo, ma di ALMENO un consigliere del gruppo, vale a dire che si contano le sigle impegnate nella votazione. Questo criterio avvantaggia indubbiamente i grandi gruppi che possono meglio assorbire le eventuali assenze; vero è, tuttavia, che il gruppo col più elevato tasso di partecipazione al voto (Sinistra democratica) è anche uno dei più piccoli, segno evidente che contano anche specifiche scelte di comportamento in relazione al voto.

A livello di singoli consiglieri, la partecipazione al voto appare estremamente diversificata (Tab. 25). Una tale variabilità deve sicuramente essere messa in connessione con elementi strutturali (p. es. il Presidente non vota mai) o a contingenze particolari (morti, malattie), ma certamente, fatte salve queste precisazioni, essa gode di una dinamica propria e autonoma, fondata sul diverso peso che ciascun eletto attribuisce allo svolgimento della funzione legislativa e, in particolare, alla manifestazione del proprio voto in aula. Di nuovo, anche sotto questo profilo, i consiglieri dei gruppi di minoranza sembrano più inclini a comportamenti rinunciatari: ben 10 dei 21 consiglieri dell'opposizione, hanno un tasso di partecipazione al voto inferiore al 50%.

Tab. 25 - Consiglieri che hanno partecipato:

	n.	%
Fino al 25% delle votazioni	5	7,4
Fino al 50%	12	17,6
Fino al 75%	20	29,4
Oltre il 75%	31	45,6
TOTALE	68	67

Per quel che concerne, infine, il tipo di maggioranze che hanno approvato le leggi regionali, i dati ci informano di un rapporto dialettico e articolato fra *coalizione governativa* e *coalizione legislativa*. Posto che le dinamiche politiche regionali si impernano su un bipolarismo pronunciato, rafforzato dalla legge elettorale, occorre chiedersi se tutto ciò si riflette anche al livello della coalizione legislativa che di volta in volta approva le leggi. Rispetto a questo quesito, come atteso in ragione dello scarso numero di voti contrari, le maggioranze che hanno approvato le leggi, non solo hanno sempre incluso la maggioranza che sostiene la Giunta (un esapartito così composto: PD, PRC, PDCI, SD, VERDI, PS), ma in numerosi casi la hanno allargata a uno o più gruppi dell'opposizione. Rileva pertanto una buona tenuta della maggioranza di governo la quale, tuttavia, si vede spesso affiancare da gruppi di opposizione dando luogo a una notevole varietà di coalizioni legislative nelle quali, si badi bene, è quasi sempre salvaguardata la coesione dell'esapartito di governo. Di più, la defezione di singoli gruppi di maggioranza che si è talvolta verificata, non è mai stata causata da voti contrari ma piuttosto dalla non presenza al momento del voto, imputabile, per quel che è dato sapere, anche a motivi assolutamente non politici.

Di sicuro interesse è notare questi ulteriori elementi caratterizzanti le dinamiche politiche:

- centralità del gruppo del PD, il quale ha votato a favore di tutte e 54 le leggi approvate, seguito dai gruppi RC-SE e SD, rispettivamente con 53 e 52 votazioni a favore.
- il gruppo RC-SE non ha mai votato contro una legge regionale, rileva solo un caso di assenza al momento del voto (sulla legge 16 ac);
- i due principali gruppi di minoranza si sono quasi sempre mossi in sintonia fra loro, non rilevano casi significativi di divaricazione delle opposizioni.

Un esame analitico delle varie tipologie di coalizione legislativa viene svolto alla tabella 26, nella quale viene riportato il numero di leggi approvate per coalizione.

Tab. 26 – Leggi approvate per tipo di coalizione

COALIZIONE APPROVANTE	N. LEGGI	%
Esapartito	21	39
Cinque gruppi di maggioranza	7	13
Quattro gruppi di maggioranza	3	6
Esapartito + due gruppi dell'opposizione	3	6
Esapartito + tre gruppi dell'opposizione	2	4
Esapartito + un gruppo dell'opposizione	3	6
Gruppi di maggioranza e di minoranza	14	26
Unanimità	1	2
TOTALE	54	100

Delle 54 leggi approvate, 21 (pari al 39%) sono state votate da tutti i gruppi di maggioranza ed esclusivamente da quelli, dando luogo a una perfetta coincidenza fra coalizione di governo e coalizione legislativa. Altre 10 leggi (19% del totale) sono state approvate con il solo voto di gruppi di maggioranza (quattro o cinque a seconda dei casi), portando il totale delle leggi approvate solo da gruppi di maggioranza a 31, pari al 58% del totale.

Tutte le altre 23 leggi hanno visto il concorso di almeno uno o più gruppi opposizione: in 9 casi in associazione con l'intero esapartito di maggioranza e in 14 casi con parti di esso.

In base a quanto precede emerge che la maggioranza si è mantenuta compatta e completa per 30 votazioni su 54 (36%), mentre nei restanti 24 casi si è avuta la defezione di almeno un suo componente (ma sempre per assenza al momento del voto, non per dissensi espressi) compensata in otto occasioni dall'ingresso di uno o più gruppi di opposizione all'interno della coalizione legislativa.

I gruppi di opposizione hanno pertanto manifestato una tendenza convergente molto forte e del tutto inattesa alla luce del clima politico generale, segno evidente che la dialettica politica, pur accesa, non impedisce un'apprezzabile livello di collaborazione sul terreno legislativo.