

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

1. INTRODUZIONE

La presente relazione ha per oggetto le due fasi estreme del processo legislativo, quella dell'iniziativa e quella della deliberazione finale in Aula; l'inizio e la fine dell'iter, almeno per quanto attiene agli aspetti di competenza consiliare. Per ciascuna delle due fasi l'analisi prende ad oggetto le caratteristiche strutturali e di processo dell'iter legislativo ritenute maggiormente significative ai fini di una rappresentazione esaustiva delle principali dinamiche politico-istituzionali che si sviluppano nell'arena consiliare. Data la differente natura delle due fasi e dei prodotti che in esse sono veicolati ed elaborati, i dati presi in esame afferiscono a insiemi diversi di oggetti: le proposte di legge e le loro proprietà statiche nella fase dell'iniziativa, le leggi approvate e principalmente le variabili dinamiche che hanno caratterizzato la loro fase deliberativa. Insiemi differenti di oggetti, diversi anche nel numero.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa, i dati del 2014 denotano la presenza di elementi che confermano, talvolta rimodulandole, talaltra marcandole ulteriormente, le tendenze già registrate nel corso del 2013. Nello specifico possiamo riassumere affermando che l'iniziativa legislativa sviluppatasi nell'anno appena trascorso si è caratterizzata per le seguenti tendenze:

1. crescita quantitativa;
2. stabilizzazione dimensionale;
3. prevalenza dell'iniziativa consiliare e aumento del suo tasso di successo;
4. ulteriore crescita dell'attivismo individuale;
5. condivisione delle proposte e partecipazione dell'opposizione;
6. polarizzazione per materie.

Per quanto di pertinenza della fase d'Aula, si conferma la diffusione, accentuata rispetto al passato, dei due caratteri dominanti, ossia il ridotto tasso di partecipazione al voto il basso livello di conflitto interno all'assemblea, si registra, inoltre, una sensibile semplificazione delle sequenze di discussione.

2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

2.1 CRESCITA QUANTITATIVA

Il 2014, al pari del 2013, è stato un anno di forte diffusione dell'iniziativa legislativa. Alla data del 31 dicembre, infatti, sono state presentate ben cento proposte di legge, un dato ancora superiore, sia pure di due sole unità, a quello già elevato registrato nel 2013, che dà il segno di un consolidamento dell'iniziativa su valori decisamente elevati. Come per l'anno precedente il dato include le proposte di legge statutarie, che sono state tre nel 2013 e sei nel 2014.⁸

Nessuno dei nove anni delle ultime due legislature ha fatto registrare valori superiori dell'iniziativa legislativa (Tabella 1); l'anno omologo della precedente legislatura (cioè il 2009, quarto anno intero della legislatura), presenta un valore inferiore di ben venticinque proposte di legge e la variazione è rilevante anche all'interno della legislatura corrente: il dato del 2014 è infatti superiore di ben venti unità a quello del 2012 e di venticinque rispetto a quello del 2011.

Con l'affermazione di questa dinamica la nona legislatura manifesta un'apprezzabile inversione di tendenza rispetto alla precedente e il recupero di valori dell'iniziativa sempre più prossimi a quelli storicamente espressi in Toscana: 88 proposte di legge per anno a fronte delle 79 presentate nell'VIII legislatura e a una media delle sette legislature precedenti, pari a 105 proposte per anno.

⁸ Si tratta delle proposte di legge statutaria n. 7 (Modifiche dell'articolo 6 dello Statuto della Regione Toscana); n. 8 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza), n. 9 (Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), n. 10 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), n. 11 (Modifiche all'articolo 57 dello Statuto. Disposizioni sui componenti del collegio di garanzia), n. 12 (Modifiche agli articoli 74, 75 e 76 dello Statuto).

Tab. 1 – Proposte di legge presentate per anno nelle ultime due legislature

ANNO	PROPOSTE DI LEGGE	VARIAZIONE ANNUA	VARIAZIONE % ANNUA
2005	80		
2006	74	-6	-8%
2007	95	+11	15%
2008	71	-24	-25%
2009	75	+4	6%
2010	65	-10	-13%
2011	75	+10	15%
2012	80	+5	7%
2013	98	+18	23%
2014	100	+2	2%
Media I-VII leg.	105		
Media VIII leg.	79	-26	
Media IX leg.	88	+9	

* Il 2005 e il 2010 sono considerati come anni solari.

2.2 STABILIZZAZIONE DIMENSIONALE

Per quanto attiene alle dimensioni fisiche dei testi, le proposte di legge presentate nel 2014 confermano l'importante livello quantitativo rilevato nei precedenti rapporti. Tutti gli indicatori adottati attestano la piena conferma dei livelli sinora raggiunti e i dati riportati in tabella 2 denotano un trend di crescita molto pronunciato nel corso delle ultime due legislature. Come e più che nel 2013 (dato il loro maggior numero), le proposte di legge statutaria presentate contribuiscono non poco a calmierare i valori medi finali dal momento che si tratta di proposte di modifica di ridotte dimensioni, segno che il mantenimento degli stessi livelli del 2013 è stato garantito da un certo progresso quantitativo delle proposte di legge ordinarie.⁹

⁹ La proposta di legge di maggiori dimensioni presentata nel 2014 è la n. 352 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale), con 138 articoli e 469 commi.

Tab. 2 – Dimensioni medie delle proposte di legge presentate nel 2014: valori medi e raffronto con i precedenti anni dell'ottava e nona legislatura.

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI	N. MEDIO COMMI	N. MEDIO CARATTERI
2005-2006	8	19	6.653
2007	11	25	9.638
2008	13	33	11.480
2009	16	39	19.430
Media VIII leg.	12	29	11.800
2010-11	11	20	11.270
2012	13	27	14.006
2013	12	30	13.049
2014	13	28	-
Media nona legislatura	12	27	-

Il dato medio appena fornito deriva dalla compensazione di dinamiche sostanzialmente diverse espresse dai due attori principali nell'iniziativa, Giunta e consiglieri (TAB. 3). Nel caso della prima, infatti, le proposte presentate esprimono una crescita apprezzabile degli indici quantitativi, col numero medio di articoli che sale da 17 a 21 e quello medio di commi che parimenti cresce da 43 a 47. Diversamente, l'iniziativa consiliare appare in deciso ripiegamento portando il numero medio di articoli delle proposte di legge consiliari da 8 a 6 e il numero medio di commi da 19 a 13.

L'analisi di dettaglio esposta alle tabelle 4 e 5 precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa di origine consiliare si caratterizzi per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi. Per una misura che supera i due terzi nel caso degli articoli (TAB. 4) e che sfiora i tre quarti nel caso dei commi (TAB. 5), le proposte di iniziativa consiliare si addensano nella categoria iniziale della classificazione adottata, quella relativa alle leggi col minor numero di articoli o di commi, mentre del tutto residuale è la loro diffusione nelle altre classi. È palese inoltre una tendenza lineare che prevede la decrescita del numero di proposte col crescere delle dimensioni dei testi così che, nelle tabelle 4 e 5, le colonne relative all'iniziativa consiliare assumono una struttura estremamente concentrata ed uno sviluppo continuo in senso decrescente.

Ben diversa appare la dinamica dell'iniziativa di Giunta che, al contrario, non si concentra su una sola classe ma è più equamente distribuita e non

particolarmente influenzata dal crescere delle dimensioni, dal momento che una quota niente affatto marginale di proposte di legge si colloca nella classe contenente i testi di maggiore ampiezza, sia per quanto riguarda gli articoli sia per quanto riguarda i commi. La distribuzione delle proposte di Giunta si sviluppa, sia in tabella 4 che in tabella 5, descrivendo un andamento curvilineo che vede la netta prevalenza della classe con testi molto brevi e di quella con testi molto lunghi, che insieme raggiungono i due terzi (27 su 40) delle proposte di Giunta, lasciando alle altre classi quote tutto sommato marginali.

Tab. 3 – Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2012	18	5	37	11
2013	17	8	43	19
2014	21	6	47	13

Tab. 4 – Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente

ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLI		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	14	35%	41	68%	55	55%
Da 6 a 10	6	15%	8	13%	14	14%
Da 11 a 15	5	12%	4	7%	9	9%
Da 16 a 20	2	5%	3	5%	5	5%
Oltre 20	13	33%	4	7%	17	17%
TOTALE	40	100%	60	100%	100	100%

Tab. 5 – Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	16	40	43	72	59	59
Da 11 a 20	5	12	7	12	12	12
Da 21 a 30	2	5	2	3	4	4
Da 31 a 40	6	15	3	5	9	9
Oltre 40	11	28	5	8	16	16
TOTALE	40	100%	60	100%	100	100%

2.3 PREVALENZA DELL'INIZIATIVA CONSILIARE E AUMENTO DEL SUO TASSO DI SUCCESSO

Dopo l'identico dato misurato nel 2013, anche nel 2014 la rilevazione svolta certifica la scomparsa dell'iniziativa popolare e degli enti locali; una scomparsa repentina e non in linea con le tendenze più recenti dell'iniziativa legislativa che aveva registrato, nell'anno 2012, la presentazione di ben quattro proposte di legge di questo tipo.

In assenza del contributo dell'iniziativa popolare e degli enti locali, nel 2014 l'iniziativa legislativa regionale è monopolizzata dai due soggetti istituzionali maggiormente attivi. Il fatto caratteristico è che, nell'anno, la componente consiliare dell'iniziativa legislativa, già prevalente nel 2013, conferma il proprio dominio su quella di Giunta accrescendo l'ampiezza del distacco. Delle 100 proposte di legge presentate quelle di iniziativa consiliare sono, infatti, ben 60 a fronte della 40 proposte dalla Giunta. In rapporto al 2013 i consiglieri hanno proposto 6 proposte di legge in più mentre la Giunta 4 in meno, per variazioni percentuali annue rispettivamente del +11 per cento e del -9 per cento.

A livello degli equilibri generali di legislatura i dati del 2014 portano a 306 il totale delle proposte di legge presentate da consiglieri e Giunta, 151 delle quali ad opera dei primi e 155 ad opera della seconda, stabilendo così una situazione di sostanziale eguaglianza, fatto non scontato dato il ritardo dell'iniziativa consiliare nei primi tre anni.

Per quanto attiene agli esiti delle iniziative promosse i dati riassuntivi delle tabelle 6 e 7 della pagina successiva delineano un quadro che presenta alcune peculiarità degne di nota.

Innanzitutto si ristabilisce, in linea col trend storico, la quasi irrilevanza degli esiti negativi (cioè di proposte di legge respinte e ritirate), con sole quattro occorrenze a fronte delle dieci del 2013. Similmente si riduce fino a scomparire la quota di iter condivisi (che furono 5 nel 2013): nel 2014 si registra un solo caso, quello della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l. r. 25/1998 e alla l. r. 10/2010) derivante dall'unificazione delle proposte di legge nn. 270 e 300.

Di un certo rilievo è la comparsa dell'esito della decadenza, con tre casi costituiti dalle proposte di legge 349, 350 e 351, dichiarate decadute in Aula l'11 settembre 2014 a seguito dell'approvazione della nuova legge elettorale¹⁰.

Tab. 6 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2014

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	60	60%	40	40%	100	100%
Di cui approvate	34	52%	31	48%	65	100%
Respinte	1	100%	-	-	1	100%
Giacenti	19	68%	9	32%	28	100%
Ritirate	3	100%	-	-	3	100%
Decadute	3	100%	-	-	3	100%

Tab. 7 – Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi quattro rapporti sulla legislazione

ANNI	2014	2013	2012	2010-2011
Numero di p. di legge presentate	100	98	80	137
Di cui approvate	65	52	51	83
Tasso di successo Giunta	78%	77%	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	57%	30%	46%	44%
Tasso di conversione globale	65%	53%	64%	61%
Quota atti giacenti	28%	37%	31%	34%

¹⁰ In tale occasione sono state dichiarate decadute anche le proposte di legge nn. 1, 183, 221, 230, 232, 252, tutte aventi per oggetto la disciplina del sistema elettorale regionale.

Gli altri aspetti rilevanti messi in evidenza dalle tabelle 6 e 7 sono i seguenti:

- a) la crescita dell'iniziativa legislativa è riuscita, a differenza del 2013, a trovare risposte adeguate sul piano della produzione legislativa effettiva: il tasso globale di conversione sale, infatti, dal 53 al 65 per cento, attestandosi al valore più elevato da inizio legislatura;
- b) a ciò si correla il crollo delle proposte di legge giacenti (9 per cento in meno del 2013);
- c) infine, ma non certo per importanza, si segnala come sia notevolissima la crescita del tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare (+17 per cento), che raggiunge i suoi valori massimi da quando viene redatto questo Rapporto. La forza di questa tendenza è tale che per la prima volta il Consiglio regionale, non solo sopravanza la Giunta nell'iniziativa legislativa, ma la supera a livello della produzione effettiva scaturente da proposte presentate nell'anno, con 34 leggi approvate su 65 (TAB. 6), e la eguaglia a livello di quella complessiva dell'anno, con 38 leggi approvate su 77 (di cui quattro statutarie, una delle quali approvata solo in prima lettura).

Osserviamo quindi un processo legislativo che si mantiene certamente ambizioso, per quanto riguarda gli obiettivi quantitativi che si dà (alto numero di proposte), ma al tempo stesso concreto, dal momento che riesce a farvi fronte in maniera più che apprezzabile, grazie proprio al contributo del Consiglio regionale, sia in qualità di soggetto iniziatore, sia in qualità di organo produttore di leggi e arena deputata alla loro elaborazione.

2.4 ULTERIORE CRESCITA DELL'ATTIVISMO INDIVIDUALE

Il 2014 ha visto rinnovarsi un elevato tasso di partecipazione individuale dei consiglieri all'iniziativa legislativa e una generale diffusione di questa pratica: tutti i consiglieri hanno sottoscritto almeno una proposta di legge e molti di loro ne hanno sottoscritto un numero significativo (TAB. 8). Anche in questo caso con una netta crescita di valori che già nel 2013 erano stati censiti e valutati come rilevanti.

Nello specifico occorre evidenziare come sia priva di casi la categoria dei consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge, che pure, anche nel recente passato, aveva sempre avuto una certa consistenza anche se minima (TAB. 9).

In aggiunta a ciò si conferma, come nel 2013 ma con maggiore intensità, la concentrazione delle frequenze sulle classi relative ai consiglieri presentatori di un numero rilevante di proposte di legge, in particolare su quella che include i

consiglieri firmatari di oltre sei proposte di legge che pesa per il 39% del totale. Un'ampia maggioranza, infine, il 63 per cento dei consiglieri, ha presentato cinque o più proposte di legge nell'anno.

Tab. 8 – Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2014

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	%
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	2	5%
Da 3 a 4	18	32%
Da 5 a 6	13	24%
Oltre 6	22	39%
TOTALE CONSIGLIERI ¹¹	55	100%

Tab. 9 – Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge secondo i vari anni

Anni-Rapporti	% di consiglieri
2002	30,4%
2003	-
2004-2005	15,2%
2005-2006	7,5%
2007	-
2008	4,5%
2009	13,8%
2010-2011	1,8%
2012	18,5%
2013	3%
2014	-

2.5 CONDIVISIONE DELLE PROPOSTE E PARTECIPAZIONE DELL'OPPOSIZIONE

¹¹ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri, anche di altri gruppi; include le proposte presentate da consiglieri cessati nel corso dell'anno; non include il Presidente della Giunta. È comunque da segnalare la presentazione ad opera del Presidente della Giunta di una proposta di legge in qualità di consigliere, non conteggiata in tabella: la proposta di legge n. 364 Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività).

Per quanto attiene al livello di integrazione politica sotteso alle proposte di legge di iniziativa consiliare, i dati del 2014 (TAB. 10) smentiscono il trend storicamente affermato in Toscana. Nello specifico, si attenua sensibilmente il carattere tendenzialmente monopartitico dell'iniziativa consiliare che, dai fasti dei precedenti anni della corrente legislatura (2010-2011: 57% del totale delle proposte di legge; 2012: 53%; 2013 52%) si riduce ad oggi a un mero 35 per cento; un valore in sé non banale ma fortissimamente ridotto rispetto alla tradizione.

Degna della massima attenzione è parimenti l'affermazione, con valori di assoluto rilievo, di un tipo di iniziativa trasversale, vale a dire promossa da aggregazioni di proponenti di coalizioni diverse tra loro. Per certa parte questo genere di iniziativa promana dall'Ufficio di presidenza, che torna ad esprimere un buon numero di proposte di legge (6 proposte contro le 3 del 2013). Ma la maggior parte di questo genere di iniziativa, 21 proposte di legge su 27, non vanta questa origine istituzionale e deve la sua paternità ad aggregazioni di diversa natura fondate sul merito specifico dei provvedimenti.

Come nel 2014 si conferma una quota significativa di proposte presentate da più gruppi della stessa coalizione. Da un valore del tutto residuale pari al 3,7% del 2012, nel 2013 l'iniziativa legislativa coalizionale si era attestata a un già rispettabile valore del 13 per cento, che nel 2014 sale addirittura al 20.¹²

Come si è detto sopra, a fare le spese di queste due tendenze in crescita sono le proposte di legge monopartitiche che, per la prima volta nella legislatura, scendono al di sotto della metà del totale. Con ben il 65 per cento di proposte di legge pluripartitiche o interschieramento, l'iniziativa legislativa consiliare del 2014 si presenta decisamente come più aggregata e coesa che nel passato, segnando una cesura molto evidente, rilevatrice di nuove tendenze all'interno delle dinamiche politiche regionali.

¹² Il dato appare di particolare rilievo specie se si considera che le 12 proposte di legge coalizionali sono state presentate solo da aggregazioni consiliari di maggioranza. I gruppi di opposizione si sono attivati solo facendo proposte monopartitiche (13 casi), o sottoscrivendo proposte di legge interschieramento. Nel 2013 le proposte di legge di tipo coalizionale furono sette, due delle quali provenienti da aggregazioni di consiglieri di opposizione e cinque da aggregazioni di consiglieri di maggioranza.

Tab. 10 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione

AGGREGAZIONI DI PRESENTATORI	N. PROPOSTE	%
Monopartitiche	21	35%
Coalizionali	12	20%
Interschieramento ¹³	27	45%
Totale	60	100%

Per quanto concerne l'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione (TAB. 11) si osserva accanto al già evidenziato incremento delle proposte interschieramento, il parallelo e identico calo (nella stessa misura del 10 per cento) delle proposte presentate unicamente da gruppi di minoranza, che dal 32% del 2013 scendono all'attuale 22. A livello aggregato le opposizioni continuano a partecipare, come nel 2013, a oltre i due terzi dell'iniziativa consiliare, cambia però la composizione interna di questa quota, che vede ad oggi prevalere le proposte di legge sottoscritte assieme a gruppi della maggioranza.

Tab. 11 – Proposte di legge per tipo di coalizione di presentatori nel 2014

COALIZIONE DI PRESENTATORI	N.	%
Solo gruppi di maggioranza	20	33%
Gruppi di maggioranza e minoranza ¹³	27	45%
Solo gruppi di minoranza	13	22%
TOTALE	60	100%

* Nel caso di proposte sottoscritte da consiglieri del Gruppo misto si è proceduto ad attribuirne la titolarità alla maggioranza o all'opposizione a seconda dell'adesione a questa o a quella dichiarata, dai singoli consiglieri interessati, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno.

A livello dei singoli gruppi il Partito democratico è quello che di gran lunga esprime il maggior numero di proposte di legge: 36 delle 60 totali di iniziativa consiliare vedono la firma di uno o più consiglieri del PD (TAB. 12) Parimenti rilevante, considerate le più ridotte dimensioni dei gruppi interessati, è l'apporto dei junior partner della coalizione, TCR e RC, e dell'NCD (24 proposte

¹³ Di cui 6 proposte presentate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio.

di legge), mentre appare ridotto, in rapporto alle dimensioni del gruppo, il contributo del gruppo di Forza Italia. Il forte apporto delle opposizioni di cui si è detto sembra derivare pertanto, non già da una logica bipolare, bensì pluralistica, nel cui seno tutti i gruppi e non solo quello maggiormente rappresentativo si attivano per influire nel processo legislativo.

Tab. 12 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE
PD	36	60%
Forza Italia	15	25%
TCR-IdV	23	38%
+TOSC	9	15%
UDC	9	15%
G. misto	21	35%
RC-CI	12	20%
NCD	24	41%
FDI	8	13%
CD	5	8%

* I dati includono anche le proposte firmate da consiglieri componenti l'Ufficio di presidenza.

2.6 POLARIZZAZIONE PER MATERIE

Come già nel 2013 la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie appare polarizzata: nonostante il loro essere in numero assai elevato, le proposte di legge tendono ad addensarsi su un arco ristretto di materie. Ciò fa sì che siano ben 21 le materie del tutto prive di iniziativa legislativa, un valore che è pari al 44 per cento delle materie considerate dalla nostra classificazione (TAB. 13).

La polarizzazione di cui si tratta non appare tuttavia sintonica come nel 2013, bensì distonica, cioè distribuita su gruppi diversi di materie a seconda del soggetto proponente. Nello specifico assistiamo ad una fortissima concentrazione di iniziative consiliari nelle materie Organi della Regione e Sistema di elezione, con 22 proposte di legge sulle 60 presentate dai consiglieri, e nelle materie Tutela della salute e Servizi sociali (16 proposte di legge). Tutte materie, le

quattro ricordate, che sono completamente schivate dall'iniziativa della Giunta regionale, che vi presenta, complessivamente, solo due proposte di legge a fronte delle 38 di origine consiliare. La Giunta, per parte sua, risulta maggiormente interessata a intervenire nelle materie del Personale ed amministrazione e in tutte quelle del macrosettore Territorio e infrastrutture, aree nelle quali i consiglieri appaiono meno attivi. Va comunque precisato che il livello di polarizzazione espresso dalla Giunta risulta meno accentuato di quello dell'iniziativa consiliare, avendosi, da parte sua, una più forte tendenza a spalmare le proposte di legge fra le materie che consente il presidio di una quota di voci simile a quella dell'iniziativa consiliare pur con 20 proposte di legge in meno.

Dopo la parentesi del 2013 allora, sembra riproporsi una sorta di implicita divisione del lavoro legislativo fra Giunta e consiglieri, con materie presidiate in via prevalente dall'iniziativa dell'uno o dell'altro soggetto, con l'esecutivo capace di un presidio forte e semi esclusivo di determinati settori strategici quali l'organizzazione, il bilancio e il territorio e i consiglieri orientati alla valorizzazione dei settori di intervento in materia istituzionale e di servizi alle persone.

Tab. 13 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2014

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	13	13
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	1	8	9
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	5	3	8
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	2	2
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	1	1
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	0	1
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	0	0
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	0	1
	14.Commercio, fiere e mercati	0	2	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	0	0	0
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1	3	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2
20. Multimateria	0	1	1	
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	0	1
	22.Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4	1	5
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)	0	0	0
	25.Viabilità	0	0	0
	26. Trasporti	1	1	2
	27. Protezione civile	3	1	4
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	0	9	9
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	1	6	7
	33.Istruzione scolastica e universitaria	0	1	1
	34.Formazione professionale	0	0	0
	35.Lavoro	1	0	1
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	2	0	2
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	0	0	0
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	1	1	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	1	1
	43. Multimateria	1	1	2
Finanza	44.Bilancio	8	1	9
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	1	0	1
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	0	0	0
TOTALE		40	60	100

La polarizzazione ripartita di cui sopra determina anche la distribuzione per macrosettori che esprime, con maggior risalto che nel passato, la prevalenza del macrosettore concernente l'ordinamento istituzionale e di quello relativo ai servizi (TAB. 14). Nella distribuzione esposta in tabella, è evidente il peso decisivo dell'iniziativa consiliare nel determinare la conformazione finale della distribuzione, avendosi invece, da parte della Giunta, una distribuzione per macrosettori più appiattita e un numero inferiore di proposte di legge.

Tab. 14 – Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	8	27	35
Sviluppo economico e attività produttive	6	8	14
Territorio, ambiente e infrastrutture	11	5	16
Servizi alle persone e alle comunità	6	19	25
Finanza regionale	9	1	10
TOTALE	40	60	100

3. LA FASE D'AULA

3.1 PARTECIPAZIONE AL VOTO

Il primo indicatore adottato per descrivere le proprietà di questa fase, il tasso di partecipazione al voto¹⁴ manifesta, nel 2014, valori che confermano e rafforzano uno dei caratteri dominanti nella legislatura, quello della smobilitazione. Nell'anno appena trascorso le 73 leggi regionali approvate¹⁵ hanno visto, in media, la partecipazione al voto del 66 per cento dei consiglieri (TAB. 15), con una diminuzione di due punti rispetto al 2013, che porta il tasso di partecipazione medio al livello minimo mai registrato in questa legislatura.¹⁶

Parimenti si osserva, come sia ulteriormente cresciuta la frequenza delle leggi approvate con il tasso di partecipazione più basso fra quelli proposti in tabella 17 (quello fra il 51 e il 60 per cento dei consiglieri) che cresce, rispetto al 2013, dal 25 al 32 per cento del totale, e si osserva altresì come si riduca, di ben undici punti percentuali (dal 20 al 9 per cento) l'incidenza della classe delle leggi approvate con un tasso di partecipazione superiore all'80 per cento.

Ancor più che in passato sono i gruppi di maggioranza a mostrarsi più inclini a partecipare al voto esprimendo, a livello aggregato, un tasso di partecipazione di 7 punti superiore alla media generale (73 vs 56 per cento, TAB. 16). In Tabella 17 la distribuzione dei valori per singoli gruppi.

Tab. 15 - Leggi approvate nel 2014 secondo il tasso di partecipazione al voto

TASSO PARTECIPAZIONE	N.	%
Fra il 51 e il 60%	23	32%
Fra il 61 e il 79%	43	59%
Fra l'80 e il 100%	7	9%
TOTALE LEGGI APPROVATE	73	-
TASSO MEDIO		66%

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 107, comma 3, del regolamento interno dell'assemblea, sono registrati come partecipanti al voto tutti i consiglieri che esprimono un voto favorevole, contrario o di astensione.

¹⁵ Delle quali 65 derivanti da proposte presentate nel 2014 (vedi Tab. 7). Il dato non include le 4 proposte di legge statutaria approvate a causa dei valori difforni che possono aversi fra prima e seconda lettura e della mancanza, in un caso, della seconda lettura.

¹⁶ Nel 2012 il tasso di partecipazione medio fu del 71%, nel 2010-2011 fu del 69%.

Tab. 16 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione

COALIZIONI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Maggioranza	73%
Opposizione	56%
MEDIA GENERALE	66%

Tab. 17 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.

GRUPPO	TASSO DI PARTECIPAZIONE
PD	76%
PDL	57%
IDV	68%
+TOSC	66%
FSV	64%
UDC	53%
FdI	56%
CD	72%
G. misto	60%
NCD	42%
Media	66%

Come nel 2013 il tasso di partecipazione al voto si mantiene a livelli bassi, e leggermente inferiori alla media, in tutti i vari macrosettori e per tutte le tipologie di leggi approvate, con la sola eccezione di quelle a carattere finanziario, in occasione delle quali registra valori nettamente superiori alla media (Tabelle 21 e 22).

3.2 RIDUZIONE DEL CONFLITTO

La fase del voto finale si caratterizza, oltre che per la quota rilevante di assenti sul momento o alla seduta (ben il 33 per cento, in crescita di due punti percentuali sul 2013, Tabella 18), anche per la debolissima ricorrenza di voti che non siano favorevoli: la somma dei contrari e degli astenuti raggiunge, in media, appena il 10 per cento dei voti espressi, un valore inferiore di quattro punti a quello del 2013 e del 2012. Sostanzialmente invariata è la percentuale dei voti favorevoli, con una debole riduzione (56% vs 58% del 2013) probabile effetto della riduzione del tasso di partecipazione al voto.

Tab. 18 – Frequenze medie dei comportamenti di voto sulle leggi regionali approvate nel 2013.

	N. CONSIGLIERI	%
Favorevoli	31	56%
Contrari	3	5%
Astenuti	3	5%
Assenti al voto	16	29%
Assenti alla seduta	2	4%
TOTALE CONSIGLIERI	55	100%

Sin qui possiamo affermare di assistere ad una riproposizione, amplificata, delle stesse tendenze del 2013.

Una differenza di un qualche interesse è la riduzione del numero di leggi prive di voti contrari, che scendono dal 65 per cento del 2013 all'attuale 55 per cento (TAB. 19). Molte di più sono però le leggi che contengono un numero ridotto di voti contrari (da 1 a 10) che crescono dal 19 al 33 per cento (24 in valori assoluti), compensando così ampiamente, ai fini della determinazione del numero medio, la riduzione delle leggi prive di contrari. Scompaiono peraltro le leggi con molti voti contrari (oltre 20), di tal che il quadro generale relativo a questo dato non differisce molto dall'anno precedente e conferma la tradizione di convergenza legislativa fra coalizioni che sempre si è rilevata nella legislatura corrente.

Altra differenza di un certo peso è la quota, sempre importante ma in regresso, di leggi approvate con un numero di voti favorevoli superiore a quello (33 voti) della coalizione di maggioranza (dal 37% del 2013 all'attuale 29%).

Tab. 19 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti contrari

VOTI CONTRARI	N.	%
Nessuno	40	55 %
Fra 1 e 10	24	33%
Fra 11 e 20	9	12%
Oltre 20	0	0
TOTALE	73	100%

Tab. 20 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti favorevoli

VOTI FAVOREVOLI	N.	%
Fra 15 e 33	52	71%
Fra 34 e 45	21	29%
Oltre 45	0	0
TOTALE	73	100%

I fenomeni sopra evidenziati (ridotto tasso di partecipazione, ridotto numero di contrari, convergenza legislativa) si affermano con modalità diverse a seconda del macrosettore e della tipologia delle leggi approvate, manifestando differenze significative per gli uni e le altre. Le successive tabelle 21 e 22 danno conto delle variazioni dei comportamenti di voto al variare del macrosettore o della tipologia.

Per quanto attiene all'analisi per macrosettori (Tabella 22) si osserva un'apprezzabile uniformità nei valori di tutti e tre gli indicatori adottati (favorevoli, contrari, tasso di partecipazione) per le prime quattro voci della classificazione, mentre, in corrispondenza del macrosettore Finanza regionale, si registra una forte crescita del tasso di partecipazione e del numero dei contrari, a cui corrisponde un sensibile decremento del numero dei favorevoli, che scende ben al di sotto dei numeri della maggioranza (33 consiglieri) e anche della metà più uno del collegio (28 consiglieri). Questa concentrazione del conflitto politico in un solo macrosettore era stata già rilevata nel 2013, l'unica differenza sostanziale rilevata nel 2014 risiede nella generale ed omogenea decrescita di tutti i valori considerati.

Tab. 21 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo il macrosettore

MACROSETTORI	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso di partecipazione
Ordinamento istituzionale	32	2	65%
Sviluppo economico e attività produttive	32	2	67%
Territorio, ambiente e infrastrutture	31	2	65%
Servizi alle persone e alle comunità	31	2	64%
Finanza regionale	26	9	71%
MEDIA GENERALE	31	3	66%

A livello dell'analisi secondo la tipologia delle leggi approvate (TAB. 22) si osserva una distribuzione delle frequenze in gran parte simile alla precedente, solo, rispetto a questa, meno omogenea, con apprezzabili scostamenti, in aumento o in diminuzione rispetto alla media, sia del tasso di partecipazione che dei voti favorevoli, in corrispondenza di alcune tipologie specifiche. Si segnala in proposito il solo 58% di partecipazione al voto e i soli 27 voti favorevoli per le leggi di settore, mentre per le leggi in materia istituzionale entrambi gli indicatori assumono valori sensibilmente superiori alla media (71% e 35 favorevoli).

Tab. 22 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo la tipologia

TIPOLOGIA	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso medio di partecipazione
Manutenzione	31	2	65%
Bilancio	25	13	80%
Settore	27	4	58%
Provvedimento	29	2	62%
Istituzionale	35	3	71%
Media generale	31	3	66%

Come di consueto l'analisi è stata affinata andando a individuare quali siano stati gli schieramenti che nella pratica hanno approvato le leggi regionali.

I dati raccolti ci informano che, a differenza del 2013, la legislazione regionale del 2014 è stata approvata da un numero relativamente elevato di

coalizioni legislative, otto rispetto alle cinque del 2013, il che probabilmente è da correlarsi con il maggior livello di frammentazione e competizione interna che ha interessato il centro destra, anche per effetto delle dinamiche intercorse a livello nazionale.

In secondo luogo viene in rilievo il fatto che la coalizione governativa, cioè quella che sostiene il Presidente della Giunta, è senz'altro la più produttiva delle cinque, e tuttavia con una quota di leggi approvate sensibilmente inferiore a quella del 2013 (il 27% contro il 32% del 2013, TAB. 23), e ben lontana dall'esercitare il monopolio della produzione legislativa. La distribuzione delle leggi fra possibili coalizioni legislative appare invero quanto mai omogenea fra le classi, senza dar luogo a un modello tipo di coalizione. Va comunque precisato che salvo la prima voce della tabella, tutte le altre che prevedono la dizione "Maggioranza più [...] gruppi di opposizione" si riferiscono non a tutta la maggioranza, ma alla presenza di almeno un gruppo della maggioranza. Ciò vale a dire che, i gruppi che la compongono, e in particolare quello del PD (sempre presente in tutte le coalizioni legislative censite), si sono variamente combinati, fra loro in primo luogo, e poi con gruppi di opposizione, dando origine ad aggregazioni della più varia composizione interna, ricalcando quanto già si è rilevato a livello di iniziativa legislativa interschieramento (TAB. 10).

Il terzo punto degno di particolare attenzione è che almeno un gruppo gruppi di opposizione sono presenti in sei coalizioni legislative delle sette rilevate e riportate in Tabella 23, di tal che le opposizioni risultano aver partecipato, a ranghi compatti, o più o meno ridotti, all'approvazione di ben 53 delle 73 leggi dell'anno, vale a dire al 73 per cento del totale, il 5 per cento in più sul 2013.

Tab. 23 - Coalizioni legislative nel 2014

COALIZIONI LEGISLATIVE	N. leggi	%
Coalizione governativa	20	27%
Tutti i gruppi	9	12%
Maggioranza più un gruppo di opposizione	6	8%
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	11%
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	2	3%
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	10	14%
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	9	12%
Maggioranza più 6 gruppi di opposizione	9	12%
TOTALE	73	

3.3 SEMPLIFICAZIONE DELL'ESAME D'AULA

Con riferimento alle dinamiche che hanno caratterizzato la discussione d'Aula prima della votazione, il 2014 denota un quadro caratterizzato da una maggiore essenzialità e snellezza.

In primo luogo si osserva che la ricorrenza delle singole fasi d'Aula indicate dal regolamento interno appare globalmente in regresso. Tutti gli indicatori riportati in Tabella 24 segnano, rispetto all'anno precedente, una flessione in termini percentuali, talvolta molto pronunciata. La frequenza della fase della relazione, ad esempio, decresce di 12 punti percentuali, così come quella del dibattito; la discussione di atti di indirizzo collegati, risoluzioni e ordini del giorno, precipita addirittura, con un regresso di 14 punti percentuali nel caso delle prime e di ben 24 per i secondi. Solo il dato relativo agli emendamenti si mantiene sostanzialmente stabile mentre le dichiarazioni di voto manifestano l'unico dato in crescita, anche piuttosto sostanziosa, rispetto al 2013. In conclusione: un esame d'Aula più povero ma più politicamente caratterizzato.

Tab. 24 – Ricorrenza delle varie fasi d'Aula nel 2014

FASI	N. leggi	% 2014	% 2013
Relazione	51	74%	86%
Dibattito	41	56%	68%
Dichiarazioni di voto	46	63%	46%
Votazione emendamenti	32	44%	46%
Votazione ordini del giorno	6	8%	31%
Risoluzioni collegate	6	8%	22%

Considerazioni analoghe valgono anche a livello delle varie concatenazioni tra fasi, riportate in Tabella 25. Se le sequenze registrate erano ben 19 nel 2013, nel 2014 si riducono a 14, ed aumenta, in accordo con tutto ciò, il livello di concentrazione delle leggi sulle varie sequenze. Nel 2014, infatti, per raggiungere la metà delle leggi è sufficiente riferirsi alle prime tre sequenze della tabella mentre nel 2013 era necessario inglobarne quattro. Emerge peraltro in modo ben chiaro la predominanza di due schemi base di riferimento, le prime due sequenze della tabella, che da soli danno la cifra caratterizzante la fase d'Aula nella sua generalità, oggi più semplificata.

Tab. 25 – Sequenze di esame in Aula delle 73 leggi non statutarie approvate nel 2014

N. fasi	SEQUENZE al netto del voto	N.	%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	18	26%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	12	16%
2	Relazione	7	10%
1	Solo voto	7	10%
7	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + odg + risoluzioni	5	7%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	4	5%
3	Relazione + Discussione emendamenti	4	5%
4	Relazione + dichiarazioni di voto + emendamenti	4	5%
3	Relazione + Dibattito	3	4%
2	Dichiarazioni di voto	3	4%
2	Dibattito	2	3%
3	Dibattito + Dichiarazioni di voto	2	3%
5	Relazione +dibattito+dichiarazioni di voto+risoluzioni	1	1%
6	Relazione+dibattito+dichiarazioni di voto+emendamenti+risoluzioni	1	1%
	TOTALE	73	100%