

Parte prima

Il procedimento legislativo

Parte prima

Il procedimento legislativo

Introduzione

La presente sezione del Rapporto, curata dal Servizio Atti consiliari, si basa su elaborazioni statistiche concernenti le varie fasi dell'iter di approvazione delle leggi regionali. All'interno di ciascuna fase, una particolare attenzione è rivolta al contributo fornito dai vari soggetti - interni ed esterni al Consiglio - preposti all'emissione dell'input iniziale ed alla sua successiva trasformazione in legge. Accanto al cuore del procedimento legislativo regionale, identificato nel sottosistema Giunta-Consiglio, troveranno così posto: i cittadini e gli enti locali per quanto riguarda la fase dell'iniziativa; l'aula, le commissioni e i gruppi consiliari nella fase di processo e, infine, il Governo¹, la Corte Costituzionale e l'Unione Europea nelle fasi poste a valle dell'approvazione.

Pur facendo ampio ricorso a dati numerici, sarebbe fuorviante ridurre l'analisi ad una semplice elaborazione quantitativa. In particolare, è utile precisare che essa si orienta verso la valutazione della qualità, non tanto delle leggi prodotte quanto del procedimento legislativo nel suo insieme. In effetti, andando anche oltre lo scopo assegnato di fornire ed elaborare statisticamente i dati quantitativi della produzione legislativa regionale, si è tentato di offrire una prima valutazione di carattere istituzionale sulla qualità del procedimento legislativo nel suo complesso, dedicando particolare attenzione al ruolo svolto dai diversi soggetti politici che vi sono intervenuti. Ad un primo approccio, che potremmo definire "statico", nel quale sono confluiti i dati concernenti le proprietà individuali di ogni singola legge, si è affiancato quindi un approccio "dinamico" diretto a cogliere i

¹ Fino all'8 novembre 2001, il Governo interveniva nelle fasi successive all'approvazione esercitando una funzione di controllo; dopo la riforma del titolo V della Costituzione, tale funzione rileva solo in caso di impugnative dinanzi alla Corte Costituzionale di leggi regionali già pubblicate.

profili evolutivi della proposta iniziale nelle varie fasi del procedimento attraverso un'analisi degli snodi soggettivi, politici ed istituzionali. È stato così possibile ricavare alcune tendenze che seppure oggettivamente parziali, anche per l'arco limitato di tempo dell'analisi, possono offrire, sotto il profilo istituzionale, materia di riflessione per affrontare, sulla base di dati empirici, alcune tematiche che sono all'attenzione del Consiglio per l'elaborazione del nuovo Statuto (rapporti in generale tra Giunta e Consiglio e poi, in particolare, tra Giunta e consiglieri di maggioranza e di opposizione, tra commissioni ed aula).

Prima di proseguire nell'esame delle varie fasi è d'obbligo una premessa metodologica. I dati raccolti e commentati in questa sezione del Rapporto, si riferiscono al ruolo svolto dal Consiglio Regionale della Toscana nell'ambito della funzione legislativa e, in particolare, agli aspetti processuali a ciò connessi. Per tale ragione la demarcazione dell'arco temporale di riferimento differisce, in piccola parte, da quella delle altre sezioni del Rapporto, così come differisce, di conseguenza, l'universo delle leggi considerate. Tutto ciò in ragione dei diversi obiettivi perseguiti da ciascun gruppo di ricerca e delle differenti banche dati disponibili².

Nel caso presente, il periodo di riferimento va dall'inizio della VII legislatura al 30 novembre del 2001; le leggi considerate sono quelle approvate, promulgate e pubblicate in questo periodo.

È del tutto evidente che dati rilevati in un arco di tempo così delimitato non possono essere considerati come pienamente rappresentativi delle dinamiche istituzionali che caratterizzeranno la VII legislatura nel suo insieme. Ciò non di meno, trovandoci ormai ad oltre un terzo del mandato, le tendenze registrate in questo lasso di tempo vantano un

² In particolare, sono assenti da questa sezione 4 leggi approvate nel corso della VI legislatura e pervenute alla promulgazione nel corso della VII che si trovano incluse nei dati commentati nelle sezioni successive. Si tratta delle leggi regionali n. 76/2000 «Norme per l'adeguamento dell'ordinamento regionale toscano all'introduzione dell'EURO», n. 64/2000 «Modifica della L.R. 14.1.98 aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico», n. 58/2000 «Indennità integrativa nei casi di abbattimento totale di allevamento bovino nell'ambito di piani obbligatori di risanamento da tubercolosi», n. 34/2001 «Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo e rurale»

periodo di consolidamento già sufficiente a farle considerare, per lo meno, come significative.

Allo scopo di consentire un miglior apprezzamento dei fenomeni osservati, si proporranno, ovunque possibili, riferimenti comparativi con le altre regioni a statuto ordinario e con la stessa Regione Toscana nelle legislature precedenti. A tale proposito saranno sovente richiamati i dati forniti in due studi relativamente recenti sul procedimento legislativo regionale. Le fonti in questione sono: il capitolo relativo alla Toscana, scritto da M. Carli, L. Mannelli e O. Roselli, nel volume curato da P. Caretti, *Il procedimento legislativo regionale*, edito nel 1996 dalla CEDAM e l'articolo di M. Gabrielli e A. Tonarelli nell'opera, *Il ruolo delle assemblee elettive*, curata da M. Carli nel 2001 per i tipi della Giappichelli. I due saggi coprono rispettivamente la IV e la VI legislatura.

1.1 - Quante leggi?

Nel periodo oggetto di questo Rapporto, coincidente col primo anno e mezzo della VII legislatura, la Regione Toscana ha approvato e promulgato 68 leggi regionali. Sulla base dei criteri esposti nell'introduzione, esse costituiscono l'universo di riferimento di questa sezione del rapporto.

Il dato rilevato indica, come tale, assai poco circa i vari interrogativi della nostra indagine; esso, tuttavia, risulta ben più efficace, ai fini della valutazione, quando lo si sottoponga a comparazione orizzontale oppure diacronica; vale a dire, quando lo si confronti, o con dati simili rilevati per altre regioni nella stessa unità di tempo, o per la stessa regione in tempi diversi.

A questo proposito il materiale empirico immediatamente utile per la comparazione non è particolarmente vasto. Ciò non di meno, sono disponibili alcuni semplici indicatori, riferiti alle precedenti legislature regionali, che possono aiutarci ad esprimere una valutazione in merito agli aspetti quantitativi della legislazione approvata (Tab. 1). Come è ovvio, la comparazione non è perfetta dal momento che i dati relativi alla VII legislatura ne coprono solo una parte. Al fine di rendere agevole la comparazione del dato rilevato per

un'intera legislatura con quello di pertinenza del presente Rapporto, si è così adottato il *tasso di legislazione*, ossia il numero di leggi approvate in un'unità di tempo convenzionale, in questo caso il mese³.

Tab. 1 - *Leggi approvate per ciascuna legislatura dalla Regione Toscana e tasso mensile di legislazione (1970-2001)*

Legislatura	N. leggi Toscana	Leggi/mese Toscana	Leggi/mese regioni statuto ordinario
I	253	4,1	2,8
II	411	6,8	4,9
III	429	7,2	4,6
IV	364	6,0	4,3
V	435	7,2	4,2
VI	463	7,6	4,4
VII ⁴	68	3,4	2,6

FONTE: Camera dei Deputati, banca dati "Leggi regionali"; nostra elaborazione.

Così misurato, l'andamento quantitativo della produzione legislativa risulta ben diversificato fra le legislature antecedenti al 2000 e l'attuale. Con l'eccezione della prima legislatura, i dati riportati in tabella mettono in rilievo due aspetti fondamentali: sotto il profilo della comparazione temporale, essi attestano la marcata e generale contrazione del tasso di legislazione che si verifica nel corso della VII presso tutte le

³ Cfr.; Rose R. (1988), *L'espansione della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, pag. 123 e sgg.

⁴ Fino al 30 novembre 2001.

regioni a statuto ordinario; sotto il profilo della comparazione orizzontale, mettono in luce una specificità "storica" della Toscana rispetto alle altre regioni ordinarie. La propensione a legiferare della Regione Toscana appare dunque in netta regressione rispetto al passato. Non di meno, il dato si conferma sempre superiore a quello rilevato nelle altre regioni a statuto ordinario in periodi di tempo omogenei.

Per quanto possano valere tendenze così precocemente misurate, è opportuno segnalare che il divario del tasso di legislazione fra la Toscana e la media delle regioni a statuto ordinario subisce una cesura nel corso della VII legislatura, scendendo per la prima volta sotto l'unità (+0,8), a fronte di un valore medio storico (1970-2000) di 2,5 leggi/mese in più. Il quadro generale tende così a caratterizzarsi per una forte riduzione del tasso di legislazione e per la tendenza convergente manifestata dalla Toscana rispetto alle altre regioni.

1.2 - Iniziativa legislativa e produzione legislativa

A fronte delle dimensioni della produzione legislativa precedentemente delineate, corre l'obbligo di precisare che queste costituiscono la risultante di un processo articolato e complesso, di rilievo formale e non formale, nel cui concreto svolgersi, si colloca, a vario titolo, l'agire di numerosi soggetti sociali, politici ed istituzionali. Il dedicare il presente Rapporto all'analisi della legislazione vigente non ci esime quindi dall'obbligo di dare conto, sia pure per sommi capi, anche della fase dell'iniziativa: di come questa si articola fra i vari soggetti titolari del relativo potere, del "peso" relativo di ciascun soggetto, della casistica degli esiti rilevati e dei rapporti con la legislazione approvata.

Lo Statuto della Regione Toscana attribuisce il potere di iniziativa delle leggi e dei regolamenti regionali ad una pluralità di soggetti, sia interni sia esterni all'ente Regione, che includono: la Giunta Regionale; i singoli consiglieri regionali; il corpo elettorale regionale (previo raggiungimento di un quorum di 3.000 elettori); i consigli comunali (almeno tre); i

singoli consigli provinciali; i singoli consigli di valle o comunità montana e i singoli enti comprensoriali di Comuni e Province⁵.

In particolare, si può osservare come, parallelamente a quanto rilevato per il Parlamento repubblicano, l'iniziativa legislativa di origine consiliare si espliciti all'interno di un assetto prescrittivo quantomai elastico. Ogni consigliere, infatti, sulla base della norma statutaria, può presentare proposte di legge di qualunque natura e su qualsiasi materia che l'ordinamento attribuisca alla potestà legislativa regionale. Ed è importante precisare che ciò può verificarsi con assoluta indipendenza rispetto a fattori potenzialmente rilevanti quali, a titolo di esempio, il numero minimo di sottoscrittori della proposta di legge, la loro appartenenza a gruppi coalizzati o concorrenti, la presenza di proposte di legge analoghe giacenti ovvero già avviate nel loro iter. Da ciò consegue che anche le finalità concretamente perseguite dall'iniziativa legislativa consiliare possono allontanarsi in maniera sostanziale da quelle desumibili dalla norma, cosicché ogni consigliere potrà presentare proposte di legge, non solo e non tanto perché si attenda di vederle approvare ma, ad esempio, al semplice fine di "testimoniare", se consigliere di minoranza, la validità di un progetto politico alternativo, oppure per introdursi in un processo legislativo già avviato ed influenzarne la dinamica, oppure per testimoniare la propria reattività a un tema emergente, specie se di pertinenza del collegio di riferimento, o infine per "provocare" un intervento legislativo organico da parte dell'esecutivo o della propria coalizione⁶. Se dunque le proposte di legge, di per sé, non spostano niente dal punto di vista giuridico, esse, non di meno, informano circa le proprietà del processo legislativo e, in particolare, della natura delle interrelazioni che, nel suo svilupparsi, si instaurano fra i principali soggetti politici e istituzionali (in particolare fra gruppi di maggioranza, gruppi di opposizione, Giunta e singoli consiglieri) e circa l'attitudine di tale processo a configurarsi, non solo come *processo regolativo*, ma anche come *processo rappresentativo* della comunità regionale. Ne discende che i

⁵ La norma discende dal combinato disposto degli artt. n. 23 e n. 75 dello Statuto; il primo articolo nomina la Giunta e i singoli consiglieri, il secondo fa menzione dei restanti soggetti.

⁶ Cfr.; Morisi M. (1991), *Il Parlamento tra partiti e interessi*, in Morlino L. (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 367-446.

rapporti fra iniziativa legislativa e produzione legislativa non sono regolati da alcuna forma di automatismo e che la loro interpretazione può e deve essere intrapresa in modo logicamente disgiunto

1.3 - Iniziativa e tasso di successo

Sulla base di quanto precede non stupisce il fatto che, così regolata, l'iniziativa consiliare si sia sviluppata in modo libero ed esteso, fino a comprendere quasi il 60% delle proposte presentate nel periodo in esame (Tab. 2 e 3). Degno di nota è poi il fatto che, con la presente legislatura, l'iniziativa consiliare abbia fatto un progresso assai rilevante (+26%) rispetto alla precedente (Tab. 3).

Tab. 2 – Regione Toscana. Origine ed esito delle proposte di legge nella VII legislatura

ESITO / ORIGINE	Giunta	Consiglio	Totale ⁷
Presentate	62	80	142
Approvate e pubblicate	52	16	68
Respinte	1	3	4
Giacenti	6	50	56
Ritirate	-	3	3
Unificate/Assorbite	-	8	8
Approvate e non promulgate ⁸	3	-	3

⁷ I dati in tabella comprendono anche 4 leggi regionali rinviate ai sensi dell'art. 104 del Regolamento. Le leggi in questione sono le nn. 16, 40, 48 e 49 a.c. della precedente legislatura. Le prime due sono di iniziativa della Giunta e risultano, la prima respinta e la seconda approvata. Le restanti, di origine consiliare, figurano la prima fra le ritirate, la seconda fra le assorbite.

⁸ Vedi paragrafo 1.11.

Tab. 3 - *Ripartizione fra Giunta e Consiglio dell'iniziativa, del tasso di successo e dell'incidenza sulle leggi approvate.*

	VII leg.		VI leg.	
	Giunta	Consiglio	Giunta	Consiglio
Iniziativa legislativa ⁹	44%	56%	69%	30%
Tasso di successo	89%	20%	94%	34%
Perc. su approvate	77%	23%	86%	14%

I dati rilevati per la VI legislatura, infatti, registrano un concorso dei consiglieri all'iniziativa legislativa regionale complessiva assai inferiore a quello attuale, pari soltanto al 30% delle proposte di legge presentate. Un divario così marcato, soprattutto nel caso in cui si consolidasse nel corso della legislatura, apparirebbe meritevole di ulteriori approfondimenti.

Il dato rilevato circa il contributo consiliare all'iniziativa legislativa ci appare come ancor più rimarchevole in considerazione del fatto che l'articolo 23 dello Statuto riserva in via esclusiva alla Giunta Regionale l'iniziativa delle leggi di bilancio e del rendiconto consuntivo. Analoghe prescrizioni, contenute nella legge regionale 59/96, riservano alla Giunta anche il potere di iniziativa per quanto concerne il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'IRPET. Le leggi regionali ricomprese in questa categoria ad iniziativa vincolata sono in totale 18 (di cui 11 leggi concernenti il bilancio regionale e 7 quello dell'IRPET) pari al 29% delle proposte di legge di iniziativa della Giunta ed al 35% delle leggi approvate aventi la medesima origine. Ciò fa sì che il dato relativo alla Giunta Regionale risulti automaticamente accresciuto da questa previsione, dal momento che una parte cospicua della sua

⁹ Nella VI legislatura erano presenti tre proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali ex art. 75 dello Statuto - non approvate - per un'incidenza dell'1% sul totale dell'iniziativa; per questo motivo il totale di questa riga non è uguale a 100. Nel corso della VII legislatura non ne sono state ancora rilevate.

iniziativa risulta sottratta alla concorrenza dei consiglieri in quanto da questi non attivabile.

Per quanto attiene al contributo dei due titolari interni del potere di iniziativa alla produzione legislativa effettiva, è interessante notare che per la IV legislatura il concorso del Consiglio regionale alla legislazione approvata era solo dell'8,5% a fronte di un 14% nella VI e del 23% attuale¹⁰. Questo dato risulta quindi in forte ascesa nel corso del tempo, pur in presenza di un tasso di successo¹¹ che si mantiene sempre assai modesto e che per giunta cala in modo vistoso fra la VI e la VII legislatura (vedi Tab. 3). Ciò vale a dire che si assiste ad una sensibile crescita dell'influenza consiliare, il cui vettore, tuttavia, non sembra essere il controllo dell'aula ma la crescente prolificità dell'iniziativa, da cui discende, pur in presenza di una bassa probabilità di accoglimento, un numero significativo di iniziative approvate. Ma un'ulteriore, e più decisiva, causa di ciò si rinviene nella particolare origine di parte delle proposte di legge di iniziativa consiliare, e cioè, nel buon numero di proposte presentate dall'Ufficio di Presidenza - e quindi a iniziativa per così dire "rinforzata" e trasversale alle coalizioni - concernenti aspetti istituzionali e/o riferiti all'organizzazione del Consiglio stesso. Le proposte di legge aventi questa origine sono in tutto 12, pari al 15% del totale delle presentate, e risultano tutte fra quelle ad iniziativa consiliare approvate, incidendovi per il 75%.¹²

A integrazione di ciò occorre precisare che accanto all'efficacia diretta dell'iniziativa consiliare, misurata dall'incidenza percentuale sulle leggi approvate, si colloca

¹⁰ Cfr.; per la IV legislatura, Carli M. Carli, L. Mannelli e O. Roselli (1996), *Regione Toscana*, in Caretti P. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, CEDAM, pp. 127-148; per la VI Cfr.; Gabrielli M., Tonarelli A. (2001), *Consiglio regionale della Toscana: rapporto sull'attività dell'assemblea nella VI legislatura*, in Carli M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, Vol. I, pp. 385-393.

¹¹ Il tasso di successo è pari al rapporto percentuale fra leggi approvate e proposte di legge presentate da ciascun soggetto titolare; esso indica la probabilità che una proposta di legge ha di essere approvata. Il concorso alla legislazione effettiva (terza riga di tab. 3) è dato, per ciascun soggetto, dal rapporto percentuale fra le leggi da questo proposte che sono state approvate e il totale generale delle leggi approvate.

¹² Le restanti quattro proposte di legge di iniziativa consiliare approvate sono state sottoscritte, in un caso da gruppi di maggioranza e di minoranza, in tre casi da soli gruppi di maggioranza. Nessuna proposta di legge presentata unicamente da consiglieri di opposizione è stata approvata.

un'efficacia indiretta o parziale, espressa dal numero di leggi assorbite e ritirate, così come dalle leggi giacenti ma che risultano in qualche modo aver agito come stimolo ad una successiva azione della Giunta o della maggioranza¹³. Ciò risulta in modo sufficientemente chiaro per le leggi e le proposte di legge in materia di sicurezza, attività edilizie, governo del territorio e in materia di forestazione. In questi casi, otto proposte di legge di iniziativa consiliare sono state seguite, a breve distanza di tempo, da proposte della Giunta, successivamente approvate, vertenti sul medesimo oggetto, sia pure con le differenze che è lecito aspettarsi nei casi in cui vi sia diversità di coalizione.

Con l'eccezione delle proposte presentate dall'Ufficio di Presidenza, l'iniziativa consiliare si caratterizza, tuttavia, per un alto grado di frammentazione. La maggior parte di questa, circa i quattro quinti, risulta infatti promossa da aggregazioni minime di proponenti, vale a dire, o da un solo consigliere, oppure da più consiglieri dello stesso gruppo politico (Tab. 4).

Tab.4 – *Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione dei presentatori*

Aggregazioni	N.	%
Un solo firmatario	25	31,3
Più firmatari dello stesso gruppo	35	43,8
Più gruppi di maggioranza o di minoranza	7	8,7
Più gruppi di maggioranza e di minoranza	13	16,2
Totale PdL di iniziativa consiliare	80	100,0

La simultanea presenza, al livello di raggruppamenti di presentatori, di un'elevata frammentazione, nel caso delle proposte presentate, e di una forte aggregazione, nel caso di

¹³ Cfr.; Ferraro D. (2001), *Il ruolo dei servizi tecnici del Consiglio regionale nel procedimento legislativo*, in Carli M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, Vol. II, pp. 259-275.

quelle approvate (proposte per la maggior parte dall'Ufficio di Presidenza), indica, a nostro parere, l'affermazione di una duplice *ratio*. Per il primo aspetto (frammentazione) l'iniziativa legislativa sembra obbedire agli imperativi connessi alla logica della differenziazione fra i gruppi consiliari e, in connessione a ciò, alla rappresentanza immediata di una domanda fortemente segmentata, proveniente da referenti sociali o territoriali affini. Per il secondo aspetto (aggregazione in sede di Ufficio di Presidenza) questa tende a promanare da raggruppamenti trasversali in tutti i casi in cui la materia riguardi aspetti di rilievo istituzionale od auto organizzativo.

1.4 – Dimensioni fisiche della legislazione

Prendendo le mosse da un approccio statico all'analisi della legislazione approvata, il primo gruppo di proprietà esaminate ha a che fare con la misurazione delle dimensioni fisiche dei testi legislativi. Gli indicatori adottati a tale proposito sono: il numero degli articoli ed il numero di commi (Tabb. 5, 6, 7).

Tab. 5 - *Leggi approvate per classi di ampiezza espressa in articoli e per soggetto proponente*

	Giunta	Consiglio	Giunta + Consiglio	
			N.	%
Articolo unico	12	7	19	27,9
2 articoli	6	1	7	10,3
3 articoli	5	2	7	10,3
4 articoli	4	2	6	8,8
Da 5 a 10 articoli	11	3	14	20,6
Da 11 a 20 articoli	10	1	11	16,2
Oltre 20 articoli	4	-	4	5,9
TOTALE	52	16	68	100,0

Tab. 6 - *Leggi approvate per classi di ampiezza espressa in commi e per soggetto proponente*

	Giunta	Consiglio	N.	%
Comma unico	10	4	14	20,6
Da 2 a 5 commi	13	8	21	30,9
Da 6 a 10 commi	11	2	13	19,1
Da 11 a 20 commi	2	1	3	4,4
Da 21 a 50 commi	10	1	11	16,2
Oltre 50 commi	6	-	6	8,8
TOTALE	52	16	68	100,0

Tab. 7 - *Indici di tendenza per soggetto iniziatore*

	Giunta	Consiglio	Diff.% CR-GR
N. medio articoli	7,8	3,8	-51,3
N. medio commi	20,9	5,9	-71,8
Campo di variazione articoli	45	11	-75,6
Campo di variazione commi	198	28	-85,9

In assenza di riferimenti comparativi aggiornati il commento dei dati rilevati non può che avere carattere provvisorio. Sono tuttavia possibili alcune considerazioni: Giunta e Consiglio differiscono profondamente quanto ad ampiezza dei testi legislativi proposti e approvati. Sia che la si misuri in articoli, sia che la si misuri in commi, la dimensione delle leggi di iniziativa consiliare è sempre di molto inferiore a quella delle leggi proposte dalla Giunta. Inoltre, rispetto alla IV legislatura¹⁴, unico termine di paragone per ciò che riguarda le dimensioni fisiche della legislazione, si registrano alcune variazioni significative: le leggi composte da un solo articolo si riducono del 6,8%; le leggi "brevi", cioè inferiori ai 5 articoli, diminuiscono dal 64% al 57,7% del totale; crescono

¹⁴ Cfr.; Carli M., Mannelli L., Roselli O., (1996), *op. cit.*

sensibilmente le leggi comprese nelle classi di ampiezza medio-grande.

1.5 - Materie

Per quanto concerne la classificazione per materie e per macrosettori è stato deciso, in via provvisoria, di attenersi a quella proposta dalla Camera dei Deputati nel questionario inviato nel maggio 2001, la quale si è rivelata, nel suo insieme, sostanzialmente idonea a rappresentare in modo appropriato le caratteristiche della legislazione regionale toscana.

La distribuzione delle leggi promulgate fra le materie e i macrosettori riportata in tabella n. 8, definisce un quadro di marcata selettività dell'intervento legislativo regionale. Solo una parte delle voci proposte dalla classificazione è infatti coperta dalla legislazione in esame. Inoltre, fra le voci indicate esiste un'evidente sproporzione a vantaggio di alcuni macrosettori quali «Ordinamento istituzionale» e «Finanza regionale», e in particolare di specifiche materie di questi.

Le spiegazioni maggiormente plausibili allo stato attuale concernono, in primo luogo la relativa brevità del periodo considerato, in seconda istanza il prevalere nell'agenda politica del periodo di tematiche istituzionali e, infine, l'opera di riordino di alcuni settori importanti portata a termine già nel corso della VI legislatura, ad esempio nel caso del turismo. Va comunque precisato, anche in connessione con quanto riferito a proposito della lunghezza dei testi di legge approvati, che alcune leggi di ampio spessore sono state approvate nel periodo in esame. Ci riferiamo in particolare alla L.R. 8 marzo 2001, n. 12, *Disciplina dell'attività contrattuale regionale*; alla L.R. 6 agosto 2001, n. 36, *Ordinamento contabile della Regione Toscana*; alla L.R. 16 agosto 2001, n. 38, *Interventi regionali a favore delle politiche per la sicurezza della comunità toscana* e alla L.R. 16 agosto 2001, n. 40, *Disposizioni di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni*. Come atteso, le leggi in questione risultano anche particolarmente estese sia per numero di articoli che per numero di commi.

Fatte queste precisazioni, la variabilità registrata nella lunghezza dei testi di legge e l'ineguale copertura delle varie materie risultano di più facile interpretazione. Il fenomeno sembra originare da due sollecitazioni di differente natura: da un lato, infatti, si rileva una tendenza modificativa che si applica in modo indifferenziato a tutte le materie e che dà luogo, di norma, a testi di breve estensione; dall'altra si registra uno sforzo intenso, ma necessariamente circoscritto, proteso in direzione del riordino di determinate materie fra cui dominano quelle a carattere istituzionale e finanziario.

Tab. 8 – *Materie e macrosettori delle leggi approvate*

Macrosettore	Materia	N. leggi	% leggi
Ordinamento istituzionale	Organi della Regione	6	8,7
	Personale e amministrazione	5	7,4
	Enti locali e decentramento	3	4,5
	TOTALE MACROSETTORE	14	20,6
Sviluppo economico e attività produttive	Artigianato	1	1,5
	Industria	-	-
	Energia	-	-
	Miniere e risorse geotermiche	-	-
	Commercio, fiere e mercati	1	1,5
	Turismo	-	-
	Agricoltura e foreste	6	8,7
	Caccia, pesca e itticoltura	3	4,5
	Lavoro	2	2,8
TOTALE MACROSETTORE	13	19,0	
Territorio ambiente e infrastrutture	Territorio e urbanistica	3	4,5
	Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti	3	4,5
	Risorse idriche e difesa del suolo	2	2,8
	Opere pubbliche	1	1,5
	Viabilità	-	-
	Trasporti	1	1,5
	Protezione civile	-	-
	TOTALE MACROSETTORE	10	14,8
Servizi alla persone e alla comunità	Tutela della salute	5	7,4
	Servizi sociali	1	1,5
	Istruzione scolastica	-	-
	Formazione professione	-	-
	Beni e attività culturali	2	2,8
	Spettacolo	-	-
	Sport	1	1,5
TOTALE MACROSETTORE	9	13,2	
Finanza regionale	Bilancio	11	16,2
	Contabilità regionale	11	16,2
	Tributi	-	-
	TOTALE MACROSETTORE	22	32,4

1.6 – Proprietà funzionali

Una volta messe in luce le dimensioni fisiche e la distribuzione per ambiti tematici della legislazione, occorre interrogarsi circa le modalità con cui questa è stata congegnata per interagire con, e/o modificare, l'ambiente circostante; vale a dire, occorre chiedersi quali siano le sue *proprietà funzionali*. A tale proposito – per quanto non uniche – si individuano come particolarmente rilevanti le seguenti proprietà:

a) *l'attitudine a intervenire sulla legislazione previgente* mediante lo strumento dell'abrogazione o della modifica;

b) *la presenza di norme finanziarie* a fondamento o a sostegno delle prescrizioni legislative, ovvero di prescrizioni unicamente regolative;

c) *l'applicazione di norme dettate da istituzioni non regionali* quali l'Unione Europea o il Parlamento;

d) *la prescrizione di atti sub-legislativi* a carico della Giunta, quali regolamenti o relazioni al Consiglio.

Rispetto al punto a) i dati attestano una spiccata vocazione della legislazione in esame a intervenire su quella previgente. Delle 68 leggi promulgate, infatti, ben 12 (pari al 18%) contengono disposizioni esplicite per l'abrogazione di leggi previgenti e altre 34 (pari al 50%) dispongono modifiche, più o meno estese, di queste. Sommando i due valori si rileva che la legislazione approvata esplicante effetti diretti sul numero e sul contenuto delle leggi previgenti è pari al 68% del totale. Gli effetti di questa attitudine razionalizzatrice sono stati l'abrogazione di 41 leggi regionali e di 278 articoli riferiti a queste e ad altre leggi abrogate solo parzialmente. Il saldo finale vede così un incremento dello *stock* normativo di 27 unità in termini di leggi vigenti e un decremento di 21 unità nel numero di articoli. Delle 34 leggi di modifica, 13 sono di iniziativa consiliare e 11 della Giunta. Il rapporto fra le due grandezze è sostanzialmente paritetico, tuttavia, l'incidenza relativa sul totale delle leggi approvate di iniziativa consiliare o giuntalesca è molto differente e indicativo. Se infatti le 11 leggi modificative "pesano" per il 22% sull'iniziativa giuntalesca, le 13 presentate dai consiglieri regionali rappresentano ben il 76%

di quelle riferite all'iniziativa consiliare la quale, pertanto, risulta assai più incline a configurarsi come modificativa piuttosto che innovativa. Da ciò discende logicamente anche la minore lunghezza delle leggi di origine consiliare che già si è rilevata.

Riguardo al punto b) la legislazione approvata manifesta una forte caratterizzazione regolativa e una scarsa propensione all'uso della leva finanziaria. Delle 68 leggi approvate, con l'eccezione delle 11 leggi di bilancio, solo 19 contengono infatti una norma finanziaria, per un totale complessivo di 30 leggi aventi effetti più o meno diretti sul bilancio regionale. Delle 19 leggi non di bilancio, ma contenenti una norma finanziaria, 10 sono nuove leggi e 9 sono leggi di modifica a leggi previgenti.

Solo poche leggi (tre, pari al 4%) si presentano come applicazione diretta di leggi nazionali o norme comunitarie.

Per quanto attiene, infine, al rinvio ad atti sub-legislativi, si osserva che questa eventualità si verifica per 14 delle 68 leggi promulgate pari al 21%, un dato, sia detto per inciso, sostanzialmente in linea con le tendenze misurate nella IV legislatura. Dei 14 atti prescritti ben 8 sono regolamenti, 2 sono piani di settore e 4 sono relazioni o comunicazioni da rendere al Consiglio¹⁵.

1.7 – L'esame in commissione: aspetti generali

L'esame delle proposte di legge da parte delle commissioni in sede referente¹⁶ si articola in una sequenza definita al capo VI del Regolamento, in particolare dall'art. 32, che prevede l'esposizione preliminare fatta da un relatore nominato dalla presidenza della commissione, il dibattito sulle

¹⁵ Sulla natura di queste relazioni e la loro connessione con gli aspetti dell'informazione e del controllo, nonché sul loro legame indiretto con le clausole valutative v. il paragrafo 2.6 di quest'opera.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 25 dello Statuto e dell'art. 32 del Regolamento interno, le commissioni possono procedere, su indicazione dell'assemblea, anche all'esame in sede redigente delle proposte di legge, votando l'articolato e riservando all'aula solo il voto finale del testo licenziato. Tale procedura non risulta mai applicata nel corso della VII legislatura né in alcuna delle precedenti.

linee generali del testo, l'esame e l'approvazione dell'articolato e, infine, la nomina di un relatore incaricato di riferire al Consiglio a cui possono affiancarsi uno o più relatori di minoranza.

I dati relativi alle 68 leggi in esame attestano una tenuta solo parziale del modello enunciato dal Regolamento. La presenza di una relazione a corredo della proposta di legge ricorre, infatti, in 55 casi su 68, pari all'81%, mentre le 13 leggi restanti ne sono prive.

Delle 68 leggi approvate, 8 sono andate direttamente al voto dell'aula; per la parte restante, le commissioni hanno sempre espresso un parere sul testo esaminato (60 casi su 60). Ben 20 proposte (il 29,4%) sono poi approdate all'aula senza alcuna relazione; le restanti 48, per contro, hanno registrato la presentazione di 51 relazioni, di cui 22 unitarie (dal che si deduce che almeno un terzo circa delle leggi è stato approvato anche dalle opposizioni), 24 di maggioranza e 5 di minoranza.

1.8 - L'attività emendativa delle commissioni

L'agire delle commissioni riveste particolare interesse per ciò che riguarda l'attitudine di queste a intervenire, modificandola, sull'iniziativa legislativa loro veicolata dai Consiglieri e dalla Giunta. Questa fase riveste particolare importanza dal momento che, per i noti effetti indotti dalle modalità del lavoro in commissione sulla natura del processo decisionale che ivi ha luogo¹⁷, questi organi si dimostrano solitamente le sedi più idonee a produrre modifiche rilevanti ai testi in esame costituendo, per tale ragione, uno snodo decisivo del procedimento legislativo.

Come atteso, anche l'esame del caso toscano conferma l'elevata capacità trasformativa delle commissioni. Delle 60 esaminate in commissione, infatti, ben 42 (il 70%) sono state da queste modificate; inoltre, solo 7 di queste leggi sono state

¹⁷ Cfr.; su tutti, Sartori G., (1974) *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», aprile 1974, pp. 5-42.

modificate anche dall'aula, mentre le restanti 35 sono state modificate solo in commissione; una sola proposta di legge risulta modificata solo nel corso dell'esame in aula.

A integrazione di questo dato generale è opportuno misurare, fin dove possibile, l'effettiva intensità delle modifiche apportate e l'origine delle leggi modificate. Non sfugge infatti il nesso che può esistere fra i due aspetti al fine di graduare e meglio qualificare la vocazione emendativa rilevata a livello generale. Tanto più le modifiche delle commissioni investiranno aspetti fondamentali delle proposte di legge e tanto più si estenderanno alle proposte presentate dalla Giunta, tanto più potremo parlare di commissioni consiliari "forti" o diversamente "deboli". Le 60 proposte di legge esaminate in commissione si distribuiscono nel seguente modo fra i soggetti proponenti e per presenza/assenza e intensità della modifica (Tab. 9):

Tab. 9 – *Leggi approvate per proponente ed intensità della modifica avvenuta in commissione*¹⁸

	Giunta	Consiglio	Totale
Nessuna modifica	17	8	25
Modifiche parziali	11	2	13
Nuovo testo	11	2	13
Modifiche di <i>drafting</i>	10	3	13
<i>Drafting</i> e nuovo testo	3	1	4
Totale	52	16	68

I dati esposti in tabella 9 concordano nel mostrare un sistema di commissioni "forte" rispetto a entrambi gli indicatori

¹⁸ I dati in esame riguardano le proposte di legge a cui è stato modificato il testo oppure il testo e il titolo; a queste vanno aggiunte 4 leggi alle quali è stato modificato solo il titolo.

proposti. La riscrittura del testo, con o senza modifiche anche di *drafting*, che qui si assume come espressione massima del potere emendativo, coinvolge infatti 17 leggi su 68, un quarto esatto del totale. Inoltre, solo 17 leggi approvate di quelle presentate dalla Giunta, pari al 33%, passano indenni l'esame in commissione a fronte del 50% di quelle di iniziativa consiliare. Si può quindi concludere, non solo che non sussiste alcuna forma di inibizione delle commissioni nei confronti dell'iniziativa giuntale, ma che esiste addirittura una loro particolare vocazione ad emendarla. Per meglio apprezzare la portata del fenomeno in esame si consideri che nel corso della IV legislatura le proposte di legge modificate in commissione erano solo il 45% del totale a fronte del 62% attuale e che le riscritture integrali riguardavano solo il 7,2% delle leggi approvate a fronte dell'attuale 25%.

Una nota a parte merita infine la pratica del *drafting* che riguarda, da sola o in associazione a modifiche di altro tipo, il 25% delle leggi considerate (17 su 68), senza particolari differenziazioni fra proposte di iniziativa consiliare o della Giunta, e il cui uso risulta particolarmente frequente a partire dal 2001.

1.9 – La fase d'aula: profili istituzionali

L'esame in aula delle proposte di legge, così come codificato dall'art. 25 dello Statuto e dal Capo XII del Regolamento Interno, 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.

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. Nella tabella che segue, si dà conto della ricorrenza individuale di ciascuna delle fasi descritte. Stante l'obbligatorietà del voto finale, e/o dell'articolato a seconda dei casi, queste fasi non sono state incluse.

Tab. 10 – *Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi della VII legislatura*

FASI D'AULA	N. leggi	%
Dichiarazioni di voto	56	82,4%
Relazione	51	73,5%
Dibattito	41	60,3%
Deliberazione d'urgenza	28	41,2%
Intervento Giunta	28	41,2%
Presentazione emendamenti	16	23,5%
Presentazione o.d.g.	4	5,9%

Le considerazioni suggerite dai dati sono le seguenti:

- a) la relazione alla proposta di legge, per quanto frequente, non costituisce una fase inderogabile. Circa la natura delle relazioni si segnala soltanto il debole ricorso delle minoranze alla facoltà di svolgerne di proprie (5 su 48) e la buona diffusione di relazioni unitarie (22 su 48);
- b) la Giunta Regionale non sembra voler "presidiare" in modo puntuale il transito in aula delle proposte di legge, neppure delle proprie, dal momento che solo poco più del 40% di queste registra l'intervento di un rappresentante dell'esecutivo;
- c) le dichiarazioni di voto sono una fase quasi indefettibile dell'iter; esse ricorrono nei quattro quinti degli iter esaminati, a testimonianza della funzionalità espressiva conferita al passaggio in aula dalla sua natura pubblicitaria;
- d) gli ordini del giorno procedurali, cioè di indirizzo all'esecutivo circa l'interpretazione e/o l'applicazione delle leggi licenziate dall'aula, trovano una diffusione assai scarsa, in netto contrasto con la vigente prassi parlamentare;
- e) l'esame di emendamenti, infine, caratterizza circa un quarto degli iter, ma solo in pochissimi casi si tratta di emendamenti approvati, come si vedrà in seguito;
- f) il ricorso alla deliberazione d'urgenza è piuttosto frequente¹⁹.

1.10 – Sequenze ricorrenti

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. Per tale motivo, il concreto esame delle proposte di legge può inverarsi mediante

¹⁹ Dall'8 novembre 2001 non esiste più il voto sull'urgenza. Da questa data, per «urgente» si intende la previsione normativa contenuta nella legge in merito all'entrata in vigore della stessa.

le più diverse combinazioni, per estensione, complessità e natura (v. Tab. n. 11).

I dati attestano la presenza di ben 25 sequenze distinte; tuttavia, scartando le fasi del voto e dell'urgenza, scarsamente discriminanti circa il modo di operare dell'aula, le combinazioni si riducono alle 12 riportate in tabella 11.

In prima approssimazione queste ci appaiono caratterizzate da un'estensione altamente variabile, spaziando il numero delle fasi d'aula da un minimo di 1 nel caso del solo voto, ad un massimo di 6. Aggregandole per classi di ampiezza omogenea, rileviamo che 19 leggi si caratterizzano per una sequenza di fasi breve o brevissima (una o due fasi), 12 leggi hanno una sequenza lunga (da 5 a 6 fasi) mentre la maggioranza (37 su 68) si colloca nella fascia di ampiezza intermedia (da 3 a 4 fasi).

Tab. 11 – *Combinazioni ricorrenti nel corso dell'esame in aula*

N. fasi	COMBINAZIONI	N.	%
1	Senza fasi eccetto il voto e l'urgenza	7	10,3
2	Dibattito	1	1,5
2	Dichiarazioni di voto	8	11,8
2	Relazione	3	4,5
3	Dibattito+Emendamenti	1	1,5
3	Relazione + Dibattito	3	4,5
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	10	14,7
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti	4	6,0
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	19	27,7
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti	8	11,8
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + odg	1	1,5
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + odg	3	4,4
	TOTALE LEGGI	68	100,0

Per quanto attiene alla qualità delle combinazioni ricorrenti questa può essere valutata da molteplici punti di vista. I due che ci sono sembrati più rilevanti attengono alla natura dialogica o monologica delle varie sequenze e alla loro attitudine a porsi in termini trasformativi o conservativi rispetto alla proposta in esame. Per quanto riguarda il primo aspetto le sequenze rilevate si caratterizzano per un'attitudine dialogica molto sviluppata, dal momento che, per la maggior parte, includono il dibattito fra i consiglieri e/o la Giunta. È da notare in proposito che l'ampia articolazione dell'esame in aula si rileva anche dal numero totale di interventi sulle 68 proposte di legge approvate che è pari a 250, per una media di 4,3 interventi per legge. Molto meno sviluppata è l'attitudine trasformativa delle sequenze d'aula, dal momento che solo 16 leggi seguono un iter che include la discussione di emendamenti. I proponenti degli emendamenti presentati in aula e la sorte degli stessi sono riportati in tabella 12.

Tab. 12 - *Origine ed esito degli emendamenti votati in aula*

	Approvati	Respinti	Totale
Giunta	4	-	4
Maggioranza	1	9	10
Minoranza	1	24	25
Maggioranza e minoranza	9	2	11
Totale	15	35	50

Nel corso dell'esame in aula sono stati presentati 50 emendamenti distribuiti fra 16 proposte di legge. Di questi, 15 sono stati approvati e 35 respinti; le proposte di legge che sono risultate modificate dall'approvazione di emendamenti in aula sono 8, pari all'11,8% di quelle esaminate e al 50% di quelle interessate da emendamenti. Come già si è detto, una sola legge è stata modificata in via esclusiva da emendamenti

presentati in aula, le altre 15 scontano già una modifica in commissione.

Ricollegando i dati concernenti gli emendamenti con quelli relativi alle modifiche in commissione osserviamo che ben 43 leggi su 68 (il 63%) hanno subito una qualche modifica nel corso dell'iter. Esse si distribuiscono nel seguente modo fra i proponenti (Tab. 13):

Tab. 13 – *Leggi modificate per sede della modifica e soggetto proponente*

	Solo in commissione	Solo in aula	Commissione e in aula	Totale
Iniziativa Giunta	28	-	6	34
Iniziativa Consiglio	7	1	1	9
Totale	35	1	7	43

Dall'esame dei dati esposti si può concludere che il sottosistema Commissioni-Aula manifesta, nel suo complesso, un'elevata capacità derogatoria di cui sono tuttavia responsabili, in massima parte, le prime.

1.11 – Fasi post aula

Le leggi qui in esame, per le condizioni poste all'inizio, non sono tutte quelle approvate dall'aula ma solo quelle giunte alla pubblicazione. In realtà, il Consiglio Regionale ha approvato, nel periodo considerato, un totale di 71 leggi qualificate con la formula "Atti del Consiglio". Di questo gruppo iniziale, per effetto di rinvii, impugnative e procedure comunitarie, tre leggi non risultavano ancora promulgate alla data del 30 novembre e pertanto non sono state incluse

nell'analisi²⁰. Esse tuttavia rilevano per ciò che attiene ai rapporti, successivi al voto d'aula, che si instaurano con i soggetti esterni deputati al controllo. A questo proposito, le recenti riforme dell'ordinamento obbligano a dividere in due parti il periodo considerato. La prima parte, che va dall'inizio della legislatura all'8 novembre 2001, si caratterizza per l'invarianza del quadro normativo concernente i controlli consolidatosi nell'ultimo trentennio. La seconda fase, successiva all'entrata in vigore della modifica del Titolo V, ha visto il venir meno di alcuni importanti vincoli posti a carico delle regioni, in primo luogo il controllo del Governo. Per tale ragione una piccola parte delle leggi approvate nel periodo (tre soltanto) sfugge all'eventualità stessa del rinvio governativo. Per ciò che attiene, invece, alle 68 leggi "Atti del Consiglio" assoggettate al previgente regime dei controlli, i dati raccolti riportano quanto segue:

a) le leggi vistate dal Governo senza osservazioni sono 57, pari all'84% delle 68 considerate;

b) altre 6 leggi sono state vistate con osservazioni del Governo; nel complesso, quindi, le leggi vistate dal Governo sono 63, pari al 92%;

c) due leggi sono state rinviate dal Governo, riapprovate dal Consiglio e infine promulgate;

d) due leggi risultano impugnate presso la Corte Costituzionale;

e) una legge risulta ancora all'esame dell'Unione Europea per l'acquisizione del parere favorevole²¹.

Volendo, infine, isolare da quelli forniti il dato relativo al controllo governativo nel periodo di vigenza dello stesso, si osserva che il totale dei rinvii del governo è pari a quattro, due dei quali hanno dato luogo a ricorsi ancora pendenti, mentre nei restanti casi la legge è stata riapprovata dal Consiglio e quindi promulgata.

²⁰ Si tratta delle leggi n. 67/2000 a.c.; n. 6/2001 a.c. e n.34/2001 a.c. ; per le prime due si è avuta l'impugnativa dinanzi la Corte Costituzionale, la terza risulta ancora in attesa del parere dell'Unione Europea ai sensi degli artt. nn. 87 e 88 del Trattato di Roma.

²¹ Cfr.; nota precedente.

1.12 – Tempi di processo

In ultimo si ritiene opportuno fornire una sintetica esposizione della tempistica delle varie fasi dell'iter delle leggi esaminate. Le scansioni dell'iter ritenute più rilevanti sono la durata dell'esame in commissione e la durata dell'intero processo, dall'assegnazione all'approvazione da parte dell'aula. Di nuovo, al fine di meglio apprezzare il fenomeno, si propone una comparazione fra i valori registrati per le proposte di legge di iniziativa consiliare e di iniziativa della Giunta (tab. 14).

Tab. 14 – *Giorni intercorrenti tra l'assegnazione e l'approvazione delle leggi regionali. Ripartizione fra iniziativa della Giunta e del Consiglio*

	Tutte le leggi	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio
Assegnazione - Approvazione in commissione	48	43	76
Assegnazione - Approvazione in aula	54	49	82

Similmente a quanto rilevato circa la lunghezza dei testi approvati, anche la lunghezza degli iter risulta fortemente sensibile all'origine delle leggi approvate, risultando molto superiore nel caso delle leggi di iniziativa consiliare. Delle varie fasi dell'iter, la più lunga è senz'altro quella dell'esame in commissione in ragione, probabilmente, dell'attitudine emendativa di cui si è detto. Rispetto al passato si può apprezzare, a livello generale, una forte riduzione dei tempi di processo dal momento che nella VI legislatura l'intervallo fra assegnazione ed approvazione aveva un'estensione media di 66 giorni²².

²² Cfr. Gabrielli M., A. Tonarelli, *op. cit.*

Conclusioni

Al termine della presentazione dei dati, come interpretare, con economia di concetti, la raffigurazione del processo legislativo regionale che questi ci mostrano? E inoltre, quali punti di contatto o di differenziazione emergono rispetto alle principali tendenze rilevate nel passato?

In prima approssimazione, e al massimo grado di generalità, si possono adottare alcune sintetiche chiavi di lettura. La prima concerne le dimensioni dell'iniziativa legislativa e la sua distribuzione fra i soggetti titolari. A tale proposito i dati ci consegnano l'immagine di un potere di iniziativa esercitato in maniera *estensiva, autocentrata* e con una *prevalente impronta consiliare*.

L'estensività dell'iniziativa legislativa è indicata dalla forte propensione dei principali titolari di tale potere, il Consiglio in particolare, a farne largo uso. Degno di nota è il fatto che tutto ciò si manifesti con relativa indipendenza dall'effettiva capacità delle istituzioni regionali di "processare" gli input loro inoltrati, come ben si evince dall'elevata e crescente incidenza delle proposte di legge presentate rispetto a quelle approvate. Attualmente, per ogni legge approvata, si rilevano 2,1 proposte presentate mentre nella VI legislatura il rapporto era di 1,3. Decresce dunque la probabilità delle proposte di legge di essere approvate, senza che ciò scoraggi i titolari del potere di iniziativa.

L'impiego del termine "autocentrata" intende segnalare l'esclusiva attivazione dei titolari istituzionali del potere di iniziativa – Consiglio Regionale e Giunta Regionale – e la correlata insussistenza di iniziative legislative espresse da istituzioni non regionali o da soggetti non istituzionali.

La prevalente impronta consiliare indica, infine, il netto prevalere delle proposte di legge presentate da consiglieri regionali su quelle presentate dalla Giunta. Sotto questo aspetto si rilevano le principali differenze rispetto al recente passato (IV e VI legislatura) in cui, al contrario, la Giunta dominava anche la fase dell'iniziativa. L'iniziativa consiliare si configura inoltre come debolmente aggregata fra i gruppi

politici qualificando il Consiglio come soggetto collettore di una domanda di rappresentanza politica istantanea e non mediata.

Come era lecito attendersi, il predominio consiliare nella fase dell'iniziativa non si ripete per ciò che attiene il tasso di successo della stessa e, di conseguenza, per quel che riguarda la paternità della legislazione approvata. Ciò non di meno, come messo in luce in tabella 3, il contributo finale del Consiglio alla legislazione approvata cresce di ben nove punti percentuali fra la VI e la VII legislatura e di circa quindici rispetto alla IV²³.

Ma l'importanza relativa del ruolo legislativo del Consiglio si evince anche da un altro dato importante: la frequenza e la pregnanza delle modifiche apportate nel corso dell'iter, anche alle proposte di iniziativa della Giunta. Se analizziamo i dati alla luce della dicotomia modifica/invarianza del testo iniziale delle proposte di legge e del loro titolo, il Consiglio Regionale ci appare, nel suo complesso, un'importante arena di trasformazione, capace di incidere, più o meno profondamente, su circa i due terzi della legislazione approvata. Degno di nota, in funzione integrativa dell'attività derogatoria in senso proprio, è lo sviluppo della pratica del *drafting*, quale importante funzione tecnico-giuridica propedeutica all'elevamento della qualità dei testi licenziati. Sotto questo aspetto lo snodo istituzionale decisivo è costituito dalle commissioni, mentre all'aula sembrano essere riservati compiti prevalentemente connessi a funzioni di tipo espressivo e rappresentativo. È indice di ciò la relazione inversa fra il ridotto tasso di successo degli emendamenti presentati all'assemblea e l'estrema diffusione di fasi d'aula tipicamente dialogiche quali sono quella del dibattito e quella delle dichiarazioni di voto. Al limite, le potenzialità derogatorie dell'esame in aula risultano essere sfruttate, in misura peraltro contenuta, dalla Giunta o da coalizioni trasversali al fine di perfezionare o integrare le modifiche apportate in commissione, configurando quindi una sorta di funzione emendativa di secondo livello (cfr. Tab. 12). Non rileva, infatti, una capacità derogatoria autonoma dell'aula, scissa da quella

²³ Cfr.; Carli M., Mannelli L., Roselli O., (1996), *op. cit.*

delle commissioni, così come non si rilevano che pochissimi casi di emendamenti "di parte", vale a dire sottoscritti da gruppi consiliari dell'uno o dell'altro schieramento, che siano stati coronati da successo.

Dal punto di vista processuale è utile osservare come gli aspetti qualitativi del procedimento legislativo sopra enunciati, che per amor di sintesi possiamo riassumere nei concetti di *articolazione*, *espressività* ed *emendatività*, si manifestino, rispetto alla VI legislatura, senza alcun costo temporale aggiuntivo, ma anzi, con una forte riduzione della lunghezza complessiva degli iter che scende da 66 a 48 giorni come valore medio. La relazione inversa che si registra fra natura e durata degli iter contiene probabilmente una delle principali chiavi interpretative del processo legislativo regionale e una misura della "qualità" dello stesso. A titolo esemplificativo si può sostenere che, nel corso della VII legislatura, tale processo tende a farsi più complesso, partecipato e dialettico che nel passato, e tuttavia, per il contemporaneo agire di due variabili intervenienti – la contrazione del tasso di legislazione e la prevalenza delle leggi di modifica - ciò non determina, almeno nel breve periodo, alcun aggravio dei tempi di processo.

Per quanto attiene alle proprietà intrinseche delle leggi approvate si osserva che i testi appaiono di estensione moderatamente crescente rispetto al passato, un'estensione che risulta fortemente sensibile al discrimine fra iniziativa consiliare ed iniziativa giuntale a tutto vantaggio di quest'ultima. La diversa lunghezza dei testi di legge presentati dai consiglieri e dalla Giunta è, come si è visto al paragrafo 1.6, indice di una diversa connotazione funzionale degli stessi che, nel primo caso si configurano prevalentemente come modificativi o integrativi rispetto alla legislazione previgente, mentre nel caso della Giunta tendono, in un maggior numero di occasioni, a promuovere operazioni di riordino normativo di una certa portata. In seconda istanza si osserva che le leggi esaminate tendono a coprire i vari ambiti tematici in modo diseguale, con una particolare incidenza delle materie concernenti la gestione del bilancio e gli aspetti istituzionali e organizzativi, specie le leggi presentate dall'Ufficio di

Presidenza. Combinando i due elementi di cui sopra, emerge la relativa scarsità – per lo meno momentanea e non generalizzata - di leggi di ampio riordino o di estesa regolazione di alcuni dei più importanti settori dell'intervento regionale.

Emerge, infine, come già si è detto, una spiccata attitudine della legislazione a intervenire sulla natura e sull'estensione della normativa previgente, facendo ampio ricorso a leggi di modifica e/o di abrogazione. Principali effetti di ciò sono la costante opera di aggiornamento, verifica e manutenzione normativa che finisce per dare l'impronta ad una parte più che significativa della legislazione regionale e, parallelamente a ciò, la riduzione tendenziale dello *stock* normativo vigente (in termini di articoli di legge) una riduzione che, al di là dell'esiguità del saldo, non appare né banale né scontata.

Concludendo possiamo asserire, sulla base dei dati raccolti e con le cautele suggerite dalla brevità del periodo considerato, che il procedimento legislativo regionale nel corso della VII legislatura tende a caratterizzarsi in funzione di alcune proprietà generali ben definite:

- a) in primo luogo, per una tendenza razionalizzatrice esplicita in modo dualistico; da una parte con il frequente intervento sulla normativa già in vigore mediante leggi di abrogazione o modifica e, dall'altra, con la promozione di un numero limitato di iniziative legislative caratterizzanti per un elevato grado di organicità e coerenza interna;
- b) e inoltre, per una forte articolazione dialettica degli iter, nel cui ambito risulta valorizzato il ruolo del Consiglio Regionale nella sua duplice veste, da un lato, di assemblea pluralistica immediatamente collegata ai processi della rappresentanza (come ben evidenziato dal forte sviluppo dell'iniziativa legislativa consiliare) e dall'altro, di sede istituzionale tipicamente deputata alla mediazione e alla trasformazione dell'input legislativo, come messo in luce dall'elevata capacità derogatoria manifestata.