

PARTE PRIMA

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Parte prima – Il procedimento legislativo

1. Introduzione

In questa prima parte, generale e propedeutica, sono esposti i risultati dell'analisi quantitativa effettuata sulle banche dati del Servizio atti consiliari. La nostra analisi tuttavia, pur prendendo le mosse da un insieme di dati numerici, sarà sviluppata cercando di dare risposte in merito a ciò che la quantità - variamente intesa e articolata - può significare in termini di: a) qualità della produzione legislativa; b) rapporti fra soggetti politici e istituzionali nel procedimento legislativo e c) natura del procedimento stesso. Il nostro vuole dunque essere un approccio statico e relazionale a un tempo. Nel corso dell'esposizione vedremo come queste due caratteristiche possono essere messe in relazione al fine di consentire al lettore di accostarsi, in modo sistematico, allo studio della legislazione regionale della Toscana¹.

Per consentire una fruizione più consapevole dei dati, le informazioni relative a quanto precede saranno messe in relazione, per quanto possibile, con studi precedenti relativi alla Regione Toscana e in particolare al «Rapporto sulla legislazione (maggio 2000 – novembre 2001)» edito dal Consiglio regionale della Toscana.

Rispetto al precedente Rapporto il novero degli argomenti trattati è stato integrato da un ampio paragrafo dedicato all'analisi quantitativa e qualitativa delle proposte di legge e, in particolare, di quelle d'iniziativa consiliare. Minore spazio è stato invece dedicato alle fasi successive all'approvazione, anche in ragione del diverso assetto costituzionale affermatosi a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, così come è stata omessa la parte concernente le proprietà funzionali della legislazione, ricompresa nella parte seconda di quest'opera.

2. I due universi della nostra indagine

I dati qui raccolti si riferiscono all'attività legislativa della Regione Toscana nell'anno solare 2002. L'approccio che adottiamo è globale, rivolto, cioè, a tutte le sequenze rilevanti del procedimento legislativo. Siamo pertanto a dare conto, non solo di quanto concerne l'effettiva produzione di leggi, ma anche di tutto ciò che la precede, vale a dire, della fase

¹ A tale proposito è risultata preziosa la collaborazione statistica del collega Moritz Gabrielli a cui va il ringraziamento dell'autore.

dell'iniziativa e della fase di processo all'interno delle sedi consiliari (aula e commissioni). Poste queste condizioni, ricadono fra gli oggetti del nostro studio:

- a) le proposte di legge presentate in Consiglio regionale nel 2002 e, di queste; quelle che sono state: licenziate in commissione, approvate dall'aula, respinte, ritirate, assorbite, ecc...
- b) le leggi pubblicate dal Consiglio regionale nel 2002, a prescindere dalla loro data di presentazione.

Da una parte troveranno quindi posto le informazioni circa le modalità di funzionamento della "macchina" legislativa regionale nel 2002 e, dall'altra, invece, le informazioni relative al "prodotto" realizzato da tale macchina, nello stesso periodo, a prescindere dalla data di inizio del procedimento. Nel primo caso il fuoco dell'analisi si concentra sulle funzioni e sui processi rilevati nel 2002; la domanda a cui si cerca di rispondere è pertanto: «*come nascono le leggi?*». Nel secondo caso l'unità di analisi è costituita dalle singole leggi pubblicate e la domanda ispiratrice è: «*come sono fatte?*». Ad una logica classificatoria di tipo dinamico-processuale usata per far fronte al primo quesito di ricerca, se ne alternerà dunque una statico-morfologica con la quale si cercherà di fornire risposte in relazione al secondo interrogativo.

In ossequio a questa iniziale bipartizione, l'universo dei dati a cui faremo di volta in volta riferimento sarà diverso e, in particolare: per quanto riguarda la lettera a) (paragrafi 3 e 4), esso sarà costituito dalle 78 proposte di legge presentate nel 2002, mentre, per quanto riguarda la lettera b) (paragrafi da 5 a 8) l'universo è quello delle 39 leggi approvate e pubblicate sul Bollettino ufficiale nel corso del 2002.

3. Iniziativa legislativa, produzione legislativa, rendimento

La produzione di leggi segue una fase di iniziativa che può articolarsi in modo molto vario fra i soggetti titolari del relativo potere; nel caso qui in esame: la Giunta regionale, i singoli consiglieri, il corpo elettorale regionale, i consigli comunali e provinciali, i consigli di valle o comunità montane, gli enti comprensoriali di comuni e province². L'iniziativa legislativa può assumere dimensioni e caratteristiche variabili a seconda del comportamento dei soggetti di cui sopra e, soprattutto, può rapportarsi in modo variamente articolato con la produzione effettiva. Di più, la natura del

² Cfr. artt. nn. 23 e 75 dello Statuto.

rapporto fra queste due variabili è ritenuta essere una delle chiavi di lettura più importanti della capacità di governo dispiegata dalle singole regioni, vale a dire del loro rendimento istituzionale. Ai fini della sua misurazione, infatti, sarebbe decisivo il tasso di successo dell'iniziativa legislativa, cioè il rapporto fra proposte di legge presentate e leggi approvate. Secondo un certo approccio, quest'indicatore risulterebbe così importante, non solo perché misurerebbe l'efficienza del processo legislativo regionale indicando l'eventuale presenza di un sovraccarico di domanda non smaltita dagli organi legislativi, ma anche, e soprattutto, perché indicherebbe - a monte - il grado in cui i titolari del potere di iniziativa introducono proposte di legge con la volontà e la concreta aspettativa di vederle approvate, anziché intraprendere prevalentemente attività simboliche. Ciò vale a dire che, scontando un meccanismo mentale implicitamente fondato sulla teoria delle «Reazioni previste»³, i soggetti politici e istituzionali interiorizzerebbero le probabilità di successo connesse alla propria posizione e adotterebbero comportamenti conseguenti, sviluppando o reprimendo il proprio potere di iniziativa. Ne consegue che saranno più virtuose le regioni in cui il valore della frazione fra proposte di legge e leggi approvate sarà prossimo a 1 e viceversa.⁴

Le premesse teoriche di questo modello sono contestate da una seconda linea interpretativa secondo la quale una vigorosa iniziativa legislativa, a prescindere dall'esito finale, sarebbe da valutarsi positivamente in quanto attesterebbe, da parte degli attori politici: a) l'esistenza di un contatto con la società civile; b) la volontà di risolvere concretamente i problemi sociali; c) la scelta, rispetto a ciò, di uno strumento a forte valenza pubblicistica, visibile e controllabile, come la legge; d) una percezione "alta" della propria missione; tale che ciascun rappresentante, per quanto in posizione di svantaggio, tenderebbe a non abdicare al proprio ruolo di legislatore in base alla sola rappresentazione dei rapporti di forza. In virtù di ciò il rapporto fra leggi iniziate e leggi pubblicate varrebbe solo a qualificare la maggiore o minore efficienza delle strutture preposte alla trasformazione delle prime nelle seconde⁵.

³ Cfr. K. Friederich (1950).

⁴ Su tutti R. Putnam (1981).

⁵ Entrambe le tesi sono accomunate dal fatto di contemplare un'accezione prevalentemente formale e procedurale del rendimento, quando, nella realtà, gli aspetti sostanziali prevalgono nella definizione del concetto, per cui il termine rendimento viene a coincidere con l'effettivo conseguimento di risultati attesi. Una definizione onnicomprensiva del termine richiederebbe pertanto la messa a punto di indicatori capaci di dare conto anche dell'effettiva risoluzione di problemi sociali, grazie alla legislazione approvata. Un simile compito travalica però la natura di questo lavoro e chiama in causa altre competenze e funzioni regionali, fra cui primeggia l'analisi *ex post*.

Non riteniamo in questa sede di propendere per l'una o per l'altra delle interpretazioni concorrenti; ci limiteremo piuttosto a fornire al lettore strumenti conoscitivi atti a consentire una riflessione autonoma sul tema. Ciò che è importante sottolineare è però il fatto che ciascuna di esse si fonda su una diversa concezione, assunta a priori, riguardo le motivazioni all'agire degli iniziatori. Nel primo caso queste motivazioni riguardano l'efficacia dell'iniziativa in rapporto alla produzione effettiva, nel secondo caso esse afferiscono invece all'utilità dell'iniziativa, a prescindere dagli aspetti decisionali veri e propri. A nostro parere, vista la pluralità dei titolari del potere di iniziativa e vista la forte articolazione interna dell'attore consiliare, al cui interno convivono una maggioranza estesa e due opposizioni, sarebbe poco realistico, nel caso in esame, procedere ad un'attribuzione generalizzata e rigida dell'una o dell'altra logica di azione. Più utile appare invece la rilevazione diretta delle motivazioni dei protagonisti dell'iniziativa legislativa.⁶ Per tale ragione, nei prossimi due paragrafi esporremo sinteticamente la visione del «dover essere» della funzione legislativa secondo la Giunta regionale ed il Consiglio regionale rispettivamente. Naturalmente ciò varrà solo per quanto concerne gli aspetti istituzionali e formali, non certo per il merito delle singole leggi sul quale si dà per scontata una pluralità di opzioni. Quel che si vuole evidenziare è essenzialmente il modo in cui i legislatori regionali si atteggiavano rispetto all'attivazione del potere di iniziativa, nel quadro degli strumenti istituzionali loro forniti dallo Statuto e dal regolamento interno del Consiglio regionale, per il perseguimento dei propri obiettivi politici. Procederemo poi, al paragrafo 3.3 ad esporre i dati concernenti il modo in cui i due soggetti hanno concretamente affermato le proprie logiche circa l'iniziativa legislativa ed il risultato dei rispettivi comportamenti.

3.1 - L'azione della Giunta regionale

Nel corso del 2002 la Giunta regionale della Toscana ha improntato il proprio comportamento legislativo in funzione di esplicite e dettagliate opzioni strategiche contenute nel progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica» approvato il 12 febbraio 2001. Di tale progetto, uno dei quattro destinati ad attuare le principali linee del programma di governo 2000-2005, tutta l'azione numero due è dedicata ad informare il comportamento legislativo della Giunta regionale⁷. Il

⁶ L'operazione, che si basa essenzialmente sulla lettura dei dibattiti consiliari, è resa possibile dalla particolare collocazione del Servizio atti consiliari e dalle sue banche dati.

⁷ Cfr. Giunta regionale della Toscana, progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica», maggio 2001, pag. 23 e segg. Molto significativamente l'azione n. 2 è denominata

documento prende le mosse da un riesame critico delle modalità di esercizio del potere legislativo storicamente affermatosi in Toscana, evidenziandone due aspetti degenerativi: l'eccesso di produzione e l'accumulazione inerziale delle leggi⁸. Quali effetti negativi più importanti di questi due fenomeni, il documento segnala l'ipertrofia delle norme e la loro instabilità che rende il sistema delle fonti regionali, intricato⁹, mutevole e di difficile lettura. In ultima analisi, ciò determinerebbe una bassa fruibilità delle norme e un eccesso di costi a carico dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni che con tali norme debbono rapportarsi. Per ovviare a tutto ciò la Giunta regionale si ripropone di agire su tre fronti:

1. l'elaborazione di testi unici innovativi nel numero di sette entro la fine della legislatura, quattro dei quali entro il 2002;
2. la riduzione della produzione normativa e l'esclusione di quella di dettaglio;
3. l'ulteriore abrogazione di norme regionali non più applicate.

A tutto ciò dovrà poi affiancarsi una costante opera di manutenzione normativa volta a presidiare i risultati raggiunti dalla riorganizzazione in testi unici e un attento monitoraggio teso a scongiurare il rischio che il lavoro di sistematizzazione sia messo a repentaglio dall'avvio «di incongrue ramificazioni per effetto di nuovi interventi legislativi». Come si vede gli obiettivi, specie quelli in merito ai testi unici, sono ambiziosi; questi, si dice, dovranno configurarsi come veri e propri "codici" di settore «al di fuori dei quali - per espressa volontà del legislatore - nessuna normativa regionale deve ritenersi vigente»¹⁰. Sotto questa luce le due restanti iniziative (abrogazione di norme, ritenzione dell'iniziativa) appaiono concepite in funzione subordinata e servente.

Ad una prima selezione delle opzioni di valore da affermare ha fatto seguito una serie di tappe intermedie finalizzate a tradurre tali opzioni in azioni positive, a precisare gli strumenti operativi e di controllo e, infine, a predisporre un quadro idoneo per la valutazione. L'attuazione del programma di Giunta regionale in ordine alle politiche della legislazione si è così sviluppata nel corso della primavera-estate del 2001, per poi

«Completare la riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, riducendo le leggi in vigore; limitare la produzione di nuove leggi evitando la legislazione di dettaglio».

⁸ Nel documento tali fenomeni sono valutati essere più rilevanti in Toscana che nella media delle regioni a statuto ordinario. I dati in nostro possesso confermano tale impressione ma solo per quanto concerne la quantità di leggi approvate, non si dispone di serie storiche relative alla quantità di leggi vigenti, cfr. Rapporto 2001 pag. 16.

⁹ Si usa letteralmente l'espressione «selva normativa regionale», cfr. *ivi*, pag. 23.

¹⁰ *Ivi*, pag. 24.

approdare, nell'autunno, ad una serie di decisioni operative fra le quali risaltano:

- a) la messa a punto della metodologia per la redazione dei testi unici, fra l'altro con una preventiva verifica, inizialmente non prevista, con il Consiglio regionale;
- b) la definizione dei criteri per l'individuazione della necessità dell'intervento legislativo e della legislazione di dettaglio da non ricomprendere nei nuovi testi di legge¹¹;
- c) l'attivazione degli strumenti di verifica permanente in ordine ai criteri individuati;
- d) l'analisi ai fini dell'abrogazione, della legislazione esistente, a cui ha fatto immediatamente seguito (4 gennaio 2002) la presentazione al Consiglio regionale della proposta di legge n. 149 abrogativa di alcune centinaia di leggi regionali, di numerosi articoli singoli e di otto regolamenti. La proposta di legge è stata approvata dal Consiglio regionale il 26 marzo del 2002 ed è stata pubblicata il 2 aprile come legge regionale 2 aprile 2002, n. 11 (Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002. Abrogazione di disposizioni normative).

A tali azioni hanno fatto seguito l'illustrazione al Consiglio regionale dello stato di avanzamento del progetto speciale, in data 13 febbraio 2002; l'approvazione di un testo unico¹².

L'analisi su cui si fonda l'agire della Giunta regionale non manca di efficacia e si inserisce in una tradizione scientifica e normativa di grande spessore. Se ne apprezza, in particolare, l'impianto razionalista e programmatico, ancorato ad una visione chiara dell'interesse pubblico (qui identificato con quello dei fruitori delle norme) che si intende salvaguardare. Tuttavia non si può fare a meno di osservare come tutte le argomentazioni adottate scontentino il fatto di promanare da una sola logica di utilità, quella, appunto, dell'utente finale. In conseguenza di ciò prende corpo il rischio di un'eccessiva rigidità, dal momento che il comportamento legislativo della Giunta regionale risulterebbe determinato a priori prescindendo dalle logiche degli altri soggetti che con essa concorrono alla funzione legislativa. È sintomatico di ciò il fatto che in tutte le pagine dedicate al tema non si

¹¹ Cfr. decisione G.R. n. 6 del 12/11/2001

¹² Si tratta della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 «Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro»; per un'analisi di dettaglio vedi l'apposita pubblicazione allegata a questo Rapporto.

faccia menzione alcuna del Consiglio regionale, né in qualità di contitolare del potere di iniziativa col quale raccordarsi in ordine agli obiettivi perseguiti, né in qualità di soggetto «altro», da cui ottenere il consenso necessario per la ratifica delle proprie iniziative. Deve infine essere specificato che le preferenze dell'utente finale delle norme, sia esso cittadino, impresa o pubblica amministrazione, non sono mai le uniche né le principali a pesare nel processo di incubazione e di produzione delle leggi. Molto prima, e avanti a queste, emergono le opzioni dei gruppi di interesse, dei territori, degli enti locali e dalle élites politiche regionali. Ciò vale a dire che la figura del «richiedente» l'intervento legislativo può non coincidere con quella del «fruitore» della norma. In ragione di ciò, le logiche d'azione di cui il legislatore si trova di volta in volta a disporre possono essere numerose e anche in conflitto fra loro, oltre che variare a seconda della fase del procedimento e della sede istituzionale interessata. Se la logica programmatica della Giunta regionale appare dunque degna della massima considerazione, sia per la tensione razionalizzatrice che la anima sia per il rango istituzionale del soggetto, essa non pare essere sufficiente che a spiegare una parte del comportamento legislativo regionale.

3.2 - Le tre logiche dell'iniziativa consiliare

In base alla descrizione fatta al paragrafo precedente, il comportamento legislativo della Giunta regionale rispecchia una *ratio* che può essere definita come: a) finalizzata; b) programmata; c) auto controllata. Le tre proprietà sono strettamente collegate fra loro e ad una quarta, decisiva, ossia l'unitarietà del soggetto ispiratore. Ben diversi appaiono invece il contesto e le logiche secondo le quali si sviluppa l'iniziativa legislativa consiliare. In particolare, difettando questa del requisito dell'unitarietà, in ragione del pluralismo interno all'Assemblea, si rende necessario un lavoro di ricostruzione delle sue logiche ispiratrici, almeno per ciò che attiene ai profili formali e istituzionali. Una corretta analisi delle forme assunte dell'iniziativa legislativa consiliare non può quindi prescindere da una ricerca dei suoi «perché».

Un'efficace rappresentazione delle motivazioni sottostanti all'iniziativa legislativa consiliare, può essere ricavata dai dibattiti consiliari; fra questi uno particolarmente utile ai nostri fini, è quello che ha accompagnato la comunicazione che l'assessore con specifica delega in materia di efficienza e semplificazione amministrativa, Carla Guidi, ha svolto dinanzi al Consiglio regionale il 13 febbraio 2002, in merito allo stato di attuazione dell'obiettivo strategico «Una Toscana più efficiente e meno

burocratica»¹³. In tale occasione, fra gli altri argomenti del progetto strategico, l'assessore svolse un'articolata esposizione dei criteri adottati dall'esecutivo in materia di semplificazione normativa e di produzione legislativa, sulla scorta delle direttive strategiche delineate al precedente paragrafo.

Le dichiarazioni programmatiche della Giunta regionale, per quanto, dalla lettera della comunicazione, riferibili unicamente all'azione dell'esecutivo, suscitavano un vivace dibattito fra i consiglieri che si soffermarono a più riprese sulla parte concernente la funzione legislativa. Dalla trascrizione del dibattito emerge con nitidezza una concezione assai articolata della funzione del Consiglio regionale nel processo legislativo e, in rapporto ad essa, delle motivazioni dei comportamenti individuali e di gruppo per quanto riguarda l'iniziativa, vale a dire, in ultima analisi, del modo in cui i consiglieri interpretano il loro ruolo di legislatori. Astraendo e riassumendo per linee generali il dibattito, siamo in grado di enucleare tre distinte concatenazioni di proprietà afferenti a tre fondamentali logiche ispiratrici dell'iniziativa legislativa consiliare: una logica che definiamo come "*pluralista*", una logica "*concorrente*" e una logica "*avversariale*".

La logica pluralista

I presupposti della logica pluralista coincidono con quelli classici della teoria liberale della rappresentanza di cui si sviluppano in particolare i temi del divieto di mandato imperativo e della separazione dei poteri. In base a questa logica si fondano le rivendicazioni della piena libertà e dell'indeterminatezza dell'iniziativa legislativa consiliare, soprattutto come attributo necessario della rappresentanza politica in virtù del quale l'eletto stabilisce il più importante raccordo con il corpo elettorale. Sotto quest'angolazione, l'iniziativa legislativa consiliare assume una sorta di funzionalità per così dire «anfibiologica», orientata tanto in direzione di obiettivi decisionali veri e propri, quanto verso obiettivi di rappresentanza, tutela e comunicazione, sviluppando, per tale ragione, una continua tendenza alla proliferazione non coordinata delle proposte¹⁴. In base a questi presupposti, qualsiasi indirizzo o vincolo teso a influire sul libero esercizio del potere statutariamente garantito, assume una connotazione

¹³ Cfr. *Comunicazione dell'assessore Carla Guidi su: Progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"* (Comunicazione n. 29), seduta 70/A del 13/2/2002.

¹⁴ A mero titolo di esempio, la logica pluralista è quella che sembra aver caratterizzato l'iniziativa legislativa parlamentare in Italia fino al recente passato, cfr. Sartori (1963); Morisi (1991).

negativa¹⁵. La prospettiva istituzionale delineata da tale logica è pertanto quella di un pronunciato dualismo, inteso nel senso di separazione, fra assemblea legislativa ed esecutivo.

La logica concorrente

Questa seconda logica rinviene le giustificazioni più importanti dell'iniziativa consiliare e della sua libertà, non tanto in assunti di tipo prescrittivo ma, piuttosto, in argomenti afferenti alla funzionalità del procedimento legislativo. Sotto questo aspetto, il punto fondamentale che giustifica un'iniziativa consiliare libera e intensa è quello della sua flessibilità, vale a dire la possibilità di rispondere in modo tempestivo e opportunamente modulato ad un qualsiasi "fatto" nuovo che può maturare sul territorio. E di fare ciò con un atto giuridicamente rilevante e dotato di un forte potenziale comunicativo nei confronti del corpo elettorale. Sempre in virtù della richiamata flessibilità, una volta effettuato il primo intervento, potranno affermarsi anche le logiche di razionalizzazione, sistematizzazione e quant'altro, e parimenti potranno stabilirsi intese e accordi anche impegnativi con l'esecutivo.

A differenza delle logiche programmatiche e razionalizzatrici della Giunta regionale, una simile concezione dell'iniziativa, fortemente condizionata dal fattore tempo e da un approccio pragmatico, meglio si presterebbe, secondo i suoi sostenitori, a dare immediata convalida e sanzione, se non proprio soluzione, alle domande di decisione che, a velocità crescente, maturerebbero in un corpo sociale in continua evoluzione. A differenza della logica pluralista, tuttavia, la logica concorrente si sottomette esplicitamente ad un principio organizzatorio là dove enuncia la sua funzionalità precipuamente anticipatoria e/o sostitutiva nei confronti di interventi sistematici e razionali che, in un secondo momento, si propongano di dare un assetto coerente ad un settore della legislazione. Nella versione più sviluppata di questa logica, la prospettiva istituzionale dischiusa consisterebbe in una sorta di complementarità funzionale fra Giunta regionale e Consiglio regionale, nel cui ambito sarebbe attribuita, alla prima una piena titolarità in merito all'opera di razionalizzazione e semplificazione, mentre resterebbe saldamente in capo ai consiglieri la facoltà di rapportarsi in modo libero con le esigenze del territorio.

¹⁵ I rischi di effetti distorsivi del processo di rappresentanza democratica vennero sottolineati con enfasi variabile dai singoli oratori, alcuni dei quali chiesero esplicitamente alla Giunta regionale (senza successo) di riscrivere le parti del progetto speciale concernenti la regolazione del potere di iniziativa.

La logica avversariale

La logica cosiddetta "avversariale", infine, contesta alla radice i presupposti delle due precedenti arrivando a mettere in discussione lo stesso ruolo legislativo del Consiglio regionale almeno *sub specie* di facitore di leggi. Questo piuttosto può essere un ruolo di revisore attento, di integratore e controllore di leggi che scaturiscono dall'azione della Giunta regionale e che sono sostenute dal raccordo politico che lega questa alla maggioranza consiliare. Diversamente, nel caso in cui emergesse una capacità legislativa rilevante in capo al Consiglio regionale, contrapposta a quella della Giunta regionale, sarebbero venute meno le basi della legittimità a governare della prima. In conseguenza di tale impostazione lo sviluppo dell'iniziativa consiliare non può che soggiacere alla logica di confronto ("avversariale" appunto) secondo cui interagiscono la maggioranza e le opposizioni¹⁶. Sul piano empirico ciò darebbe luogo ad un marginale sviluppo dell'iniziativa legislativa della maggioranza a fronte del predominio propositivo della Giunta regionale. All'operare di questa si contrapporrebbe, tuttavia, una vigorosa iniziativa legislativa delle minoranze tesa ad affermare, sia pure in forma simbolica e di mera testimonianza, la possibilità di progetti politici alternativi. Dal punto di vista istituzionale, lo scenario delineato è quello di una permanente contrapposizione fra l'esecutivo e la maggioranza da un lato, e le minoranze dall'altro, con il Consiglio regionale a fungere da arena di confronto e da cassa di risonanza.

Comune a tutte le logiche è l'attribuzione, più o meno esplicita, di una fondamentale funzionalità comunicativa al momento dell'iniziativa legislativa, tale che la stessa finisce per assumere precisi significati, ben al di là dei suoi concreti effetti sul diritto positivo¹⁷.

Va da sé che le tre logiche non possono essere concepite come mutuamente esclusive; per tale ragione, un consigliere che aderisce all'una può certamente improntare il proprio comportamento anche a una delle altre a seconda delle opportunità. Similmente, nessuna logica può essere ritenuta propria dell'una o dell'altra forza politica. Quel che importa fissare è che le tre logiche rappresentano delle tipizzazioni ideali sufficientemente chiare ed evocative delle ragioni che ispirano il comportamento legislativo dei consiglieri e in base alle quali può essere letto il fenomeno dell'iniziativa consiliare.

¹⁶ Il termine «avversariale» non è di nostro conio, esso è mutuato da Cotta (1986)

¹⁷ Cfr. Carlo P. (1996), *Iniziativa legislativa e comunicazione politica in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», anno 29, n. 113-114, pp. 53-59; v.a. Morisi M. (1991).*

Ma a livello empirico come possono essere rilevate queste logiche? E in che modo possono servirci a comprendere lo sviluppo dell'iniziativa legislativa?

Gli indicatori immediatamente accessibili presso la nostra banca dati hanno natura preminentemente quantitativa e per tale ragione possono solamente fornire indicazioni di carattere presuntivo. Riteniamo tuttavia che il loro uso cumulativo possa consentire un approccio fecondo agli interrogativi di cui sopra. Gli indicatori in parola sono: a) il numero totale delle proposte di legge e il loro esito; b) la loro distribuzione fra i titolari del potere di iniziativa; c) il numero dei proponenti; d) i proponenti e il relativo gruppo consiliare; e) la distribuzione per materia; f) la lunghezza in articoli e in commi; g) la presenza di una norma finanziaria; h) la presenza o meno di norme di abrogazione; i) la tecnica redazionale seguita, vale a dire, la proposta di un nuovo testo o della «novella» di una norma previgente.

Sviluppando deduttivamente i presupposti di ciascuna logica è possibile individuare una specifica configurazione degli indicatori di cui sopra; assumiamo cioè che il manifestarsi di una particolare logica dia luogo ad una combinazione degli stati o dei valori delle variabili in elenco, capace di distinguerla dalle altre due. In particolare, ad una logica «pluralista», si assocerà un'iniziativa consiliare estesa, molto diffusa fra i singoli consiglieri, debolmente aggregata per gruppi e coalizioni, scarsamente sensibile al discrimine fra maggioranza ed opposizioni, non particolarmente incline a intervenire sulla legislazione previgente con la modifica o l'abrogazione e parimenti poco attenta alla definizione di norme finanziarie; priva di materie d'elezione, caratterizzata da articolati snelli e debolmente strutturati per commi. Tipica di questa logica è la proposizione di leggi a natura provvedimentale e con un campo materiale ridotto, di norma individuale o micro-sezionale. Il tasso di successo atteso è molto basso in ragione dell'elevato numero di proposte presentate. Alla logica che chiamiamo «concorrente» corrisponde invece un'iniziativa legislativa più contenuta, meno diffusa, relativamente più frequente fra i consiglieri di maggioranza che fra quelli di minoranza, fortemente sensibile alle materie, o meglio ancora a singole micro materie, di norma selezionate in base a due criteri centrali: l'inerzia della Giunta regionale e la vocazione specifica dei singoli proponenti o dei loro partiti. Per quanto concerne le restanti proprietà, essendo tipico di questa logica il voler intervenire in settori nuovi o marginali, spesso in funzione anticipatoria, ciò rende superfluo sia il ricorso a interventi diretti sulla legislazione previgente così come la redazione di testi particolarmente lunghi o strutturati. Il tasso di successo ipotizzato è basso per quanto concerne le probabilità di conversione diretta delle singole

proposte, ma si accompagna ad un elevato successo indiretto costituito da proposte di legge assorbite, confluite o superate da un'iniziativa successiva da parte della Giunta regionale o di coalizioni ampie. La logica «avversariale», infine, implica una concatenazione di proprietà radicalmente diversa dalle due precedenti, tutta imperniata sul rapporto dialettico fra la Giunta regionale, la maggioranza e le opposizioni. In ragione di ciò le caratteristiche dell'iniziativa legislativa consiliare non possono essere enunciate in via generale mutando queste a seconda della coalizione di volta in volta considerata. Nel suo complesso, tuttavia, l'iniziativa legislativa risulterà relativamente contenuta, in quanto sviluppata essenzialmente dalle opposizioni in funzione antagonista all'esecutivo. In base a ciò le proposte di legge presentate risulteranno avanzate da aggregazioni relativamente ampie e prevedibili di rappresentanti, cioè mai a livello individuale, ma sempre a livello di gruppo o di più gruppi di una stessa coalizione. Le opposizioni, come tratto generale del loro comportamento, tenderanno a proporre testi legislativi in maniera uguale e contraria alla Giunta regionale, cosicché il campo materiale di ogni singolo tema risulterà conteso da proposte di legge alternative e la distribuzione per materia delle proposte di legge di iniziativa consiliare sarà tendenzialmente coincidente con quella relativa all'esecutivo. In tale contesto possono essere numerose le proposte di legge cosiddette «bandiera» o «manifesto», spesso addirittura fotocopie di testi presentati in tutte le regioni per diretto impulso delle segreterie di partito¹⁸. Diversamente, l'iniziativa legislativa dei gruppi di maggioranza risulterà debole per tutti gli indicatori proposti: essa cioè sarà fortemente contenuta, interstiziale per quanto riguarda le materie, mal distribuita fra i consiglieri, di modesta rilevanza, subordinata o esterna rispetto alle principali opzioni contenute nel programma di Giunta regionale, talvolta del tutto estemporanea ed episodica. Fra le altre proprietà generali di questo modello rileva: un tasso di successo estremamente basso, una scarsa diffusione delle proposte di legge fra i consiglieri, una scarsa diffusione di iniziative modificative, accompagnata da frequenti proposte di tipo innovativo (p.es. istituzione di nuove agenzie, costituzione di enti locali, introduzione di ulteriori istituti di sostegno o tutela...) e da proposte abrogative di norme o istituti qualificanti l'azione della Giunta regionale.

¹⁸ Naturalmente una proposta di legge che è «manifesto» in Toscana può non esserlo in regioni ove sussistano maggioranze diverse.

3.3 - I numeri dell'iniziativa legislativa

A questo punto non resta che passare all'esame empirico dell'iniziativa legislativa per verificare se e come le opzioni perseguite dalla Giunta regionale e dai consiglieri hanno trovato una rispondenza effettiva nelle proposte di legge presentate nel 2002 e per constatare le somiglianze e le differenze fra i due soggetti iniziatori.

Partendo dal livello più alto di aggregazione, i dati d'archivio attestano, per il 2002, la presentazione di 78 proposte di legge, per una frequenza mensile di 6,5 proposte di legge (Tab. 1). In prospettiva storica il dato è prossimo alla media, tuttavia, se letto in rapporto alle ultime due legislature ed alla prima frazione di quella in essere, esso segnala una certa riduzione quantitativa dell'iniziativa.

Tab. 1 – Numero di proposte di legge per legislatura, ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa

LEGISLATURA	N. Pdl	Iniziativa della Giunta	Iniziativa dei Consiglieri	ex Art. 3 Stat.	Tasso mensile di iniziativa
I	353	260	92	1	5,8
II	541	395	142	4	7,1
III	575	466	103	6	7,5
IV	553	428	117	8	6,3
V	622	456	147	19	7,6
VI	614	425	186	3	7,7
VII escluso 2002	148	64	84	0	7,4
2002	78	37	41	1	6,5

Per quanto concerne la composizione interna dell'iniziativa, si osserva che la ripartizione delle proposte di legge per soggetto presentatore è di 37 da parte della Giunta regionale e di 41 da parte dei consiglieri (Tab. 2). Emerge così un moderato riflusso dell'iniziativa legislativa consiliare che scende, rispetto al precedente Rapporto, di 4 punti percentuali. Ciò ha determinato un parziale riequilibrio nell'esercizio del potere di iniziativa fra i due principali soggetti titolari, per un rapporto percentuale di 53 a 47 in favore del Consiglio regionale. La prevalenza consiliare di cui sopra, per quanto in lieve regresso rispetto al precedente Rapporto, continua tuttavia a costituire una novità in ambito regionale toscano come si evince dai dati di tab. 1.

Tab. 2 – Origine ed esito delle proposte di legge nel 2002

ESITO / ORIGINE	Giunta	Consiglio	Totale
Presentate	37	41	78
Approvate e pubblicate	27	3	30 ¹⁹
Respinte	0	1	1
Giacenti	5	32	37
Ritirate	1	2	3
Unificate/Assorbite	2	3	5
Approvate e non pubblicate	4	1	5

¹⁹ Il valore totale di 30 è relativo alle leggi presentate e pubblicate nel 2002; le leggi pubblicate nel 2002 sono in tutto 39 in quanto 9 sono state approvate già nel 2001, vedi paragrafo 6.

Per quanto riguarda gli esiti delle proposte di legge presentate nell'anno si rileva che 30 sono state approvate e pubblicate entro il 31 dicembre mentre altre 5, pur approvate, restano in attesa di pubblicazione: in 2 casi si tratta di leggi soggette a notifica alla UE, negli altri casi si tratta di leggi approvate a fine dicembre. Per ciò che attiene agli altri possibili esiti si nota che non ricorre quasi mai la bocciatura da parte dell'aula, mentre è cospicuo il numero di atti giacenti, prevalentemente di origine consiliare, la cui incidenza sul totale passa dal 39 al 47 per cento rispetto al periodo coperto dal precedente Rapporto.

A livello dei soggetti iniziatori, si osserva che la modesta prevalenza consiliare nella fase dell'iniziativa non si traduce in un parallelo contributo alla legislazione approvata a causa di un tasso di successo alquanto basso. La principale ragione di ciò va ricercata nella caduta dell'iniziativa consiliare promossa dall'Ufficio di presidenza e pertanto in qualche modo "rinforzata". Da segnalare anche la presenza di una proposta di legge della Provincia di Arezzo assorbita da una proposta della Giunta regionale.

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

	Anno 2002		Periodo 2000-2001	
	Giunta	Consiglio	Giunta	Consiglio
Iniziativa legislativa	47%	53%	44%	56%
Tasso di successo	84%	7%	89%	20%
Perc. su approvate	89%	11%	77%	23%

È tuttavia il caso di notare che il contributo effettivo dell'iniziativa consiliare alla produzione effettiva è sensibilmente maggiore quando includiamo anche 5 proposte di legge (12% delle presentate) che in una qualche forma sono state recepite dalle leggi approvate. In questi casi, infatti, si è avuto il ritiro o la confluenza di una proposta di legge di iniziativa consiliare all'interno di una proposta della Giunta regionale. In altri 5 casi, proposte di legge dei consiglieri sono state seguite da una proposta della Giunta regionale insistente sul medesimo oggetto. I due fenomeni, sia pure in forma diversa, possono essere considerati come indizi di iniziativa concorrente da parte dei consiglieri.

Passiamo ora ad esaminare le proprietà maggiormente caratterizzanti l'iniziativa legislativa. Non possiamo, in questa sede,

diffonderci sistematicamente su ciascuna tabella, lasciamo pertanto al lettore il dedicarsi, se del caso, ad un'analisi di dettaglio. Ciò che qui si desidera mettere in evidenza è l'orientarsi delle proposte di legge rispetto ad un piccolo nucleo di proprietà utili per un miglior apprezzamento dell'operato dei consiglieri e della Giunta regionale, nonché per la verifica delle ipotesi teoriche avanzate al paragrafo precedente. Le proprietà caratteristiche che esamineremo sono le seguenti: a) numerosità; b) diffusione; c) materie; d) dimensioni; e) norme finanziarie; f) tecnica redazionale; g) tipologia della normazione promossa.

Numerosità e diffusione

Per quanto concerne le proprietà della numerosità e della diffusione, l'iniziativa consiliare ci appare come carente e fortemente disarmonica. A livello aggregato si registra un valore annuo di 0,8 proposte di legge pro capite²⁰ che, in termini comparativi, non è particolarmente elevato ed appare in regresso rispetto all'1,2 rilevato nel periodo precedente²¹. Ma il dato medio viene peggiorato da un'analisi di dettaglio in base alla quale risulta che circa un terzo dei consiglieri non ha firmato alcuna proposta di legge e un altro venti per cento lo ha fatto in modo assolutamente estemporaneo (uno o due casi al massimo) (Tab. 4). L'asimmetria di cui sopra, infine, viene in evidenza allorché, esaminando i dati secondo il gruppo politico dei presentatori, si rileva come sussistano attitudini nettamente differenziate. Sotto questo profilo i casi maggiormente significativi sono quelli dei quattro gruppi più numerosi, vale a dire Democratici di Sinistra e Alleanza Nazionale, che si qualificano per la ridottissima partecipazione all'iniziativa legislativa e Margherita e Forza Italia che, al contrario, presentano un gran numero di proposte (Tab. 5). Inoltre, la scala di aggregazione e la trasversalità politica dell'iniziativa consiliare appaiono decisamente basse. Similmente a quanto rilevato nel precedente Rapporto, le iniziative consiliari hanno come centro propulsore il singolo gruppo politico, quando non addirittura il singolo consigliere; così come risulta poco frequente l'aggregazione di firmatari per coalizioni ampie, sia trasversali che interne agli schieramenti (Tab. 6). Va però detto che, a differenza di allora, le aggregazioni di più gruppi della stessa coalizione rilevate per il 2002 sono in aumento (+3%) e che le iniziative trasversali alle coalizioni sono per la maggior parte esterne all'Ufficio di presidenza.

²⁰ Esclusi i consiglieri assessori quindi per N = 46

²¹ In Piemonte il dato è di 1,9, in Lombardia di 0,8, vedi i relativi rapporti.

Tab. 4 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2002

N. proposte	N. consiglieri	% consiglieri
Nessuna PdL sottoscritta	14	30,4%
Da 1 a 2	9	19,6%
Da 3 a 4	6	13,0%
Da 5 a 6	12	26,2%
Da 7 a 8	3	6,5%
Da 9 a 10	2	4,3%
TOTALE CONSIGLIERI	46	100,0%

NB: numero di pdl sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi

Tab. 5 – Proposte di legge sottoscritte per gruppo consiliare nel 2002

GRUPPI CONSILIARI	N.	% su 41 pdl consiliari
Ufficio di Presidenza	1	2%
PdCI	5	12%
AN	5	12%
CCD	5	12%
DS	6	15%
SDI	6	15%
PRC	7	17%
CDU	10	24%
MARGH	11	27%
VERDI	11	27%
FI	13	32%

Tab. 6 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione

Aggregazioni	N.	%
Un solo firmatario o un solo gruppo	30	73%
Più gruppi di maggioranza o di minoranza	5	12%
Più gruppi di maggioranza e di minoranza	6	15%
Totale Pdl di iniziativa consiliare	41	100%

Materie

Per quanto concerne la distribuzione per materia delle leggi pubblicate, ricorriamo, anche in questo caso, alla classificazione adottata nel questionario predisposto dalla Camera dei Deputati per la redazione del proprio Rapporto sulla legislazione 2002. In esso sono presenti talune limitate differenze con quella usata nel 2001, in particolare la maggiore estensione della lista delle voci e, di conseguenza, il dettaglio della classificazione.

A livello delle materie il comportamento di Giunta regionale e consiglieri appare selettivo e debolmente differenziato. Per quanto concerne la selettività, questa si deduce dal fatto che nessuna delle due distribuzioni di tab. 7 (Giunta regionale e Consiglio regionale) giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie proposte. Le materie non coperte da alcuna proposta di legge, sono relativamente numerose (diciotto voci) e incidono per il 44% sul totale di quelle presenti nella classificazione. Le materie interessate solo da iniziative dell'uno o dell'altro soggetto sono 11, per un complesso di 17 proposte di legge pari al 21% del totale; le materie interessate invece da una compresenza di iniziativa sono 13, a cui corrispondono 61 proposte di legge pari al 79% del totale. Per di più, nei settori di compresenza le differenze fra Giunta regionale e consiglieri sono di norma molto basse tranne che per un numero molto limitato di materie per le quali si può parlare di una «vocazione» specifica dell'uno o dell'altro iniziatore. Questo dato, in particolare, indica un identico approccio all'agenda politica da parte dei due soggetti ed una gerarchizzazione abbastanza simile delle materie.

I settori nei quali l'iniziativa consiliare va a colmare un vuoto lasciato dalla Giunta regionale sono quelli degli organi della Regione, dell'industria, dell'ordinamento della comunicazione e delle varie (con due proposte di legge a contenuto innovativo concernenti i diritti degli animali e la cremazione dei defunti). In forma attenuata il fenomeno si registra anche nel campo dei servizi sociali, del lavoro e del territorio, nei quali l'iniziativa del Consiglio regionale va ad affiancarsi ad una di Giunta regionale non assente ma certo molto debole.

Tab. 7 – Proposte di legge presentate nel 2002 per materia e soggetto presentatore. Valori percentuali.

N. MATERIE	Consiglieri	Giunta	Totale
1 Organi della Regione	14,6%	-	7,7%
2 Sistema di elezione e casi di	-	-	-
3 Rapporti internazionali e	-	-	-
4 Personale ed amministrazione	2,4%	5,4%	3,8%
5 Enti locali e decentramento	7,3%	5,4%	6,4%
6 Attività istituzionali	-	-	-
7 Semplificazione normativa	-	2,7%	1,3%
8 Artigianato	-	-	-
9 Professioni	-	-	-
10 Industria	2,4%	-	1,3%
11 Sostegno all'innovazione	-	2,7%	1,3%
12 Energia	-	-	-
13 Miniere	-	-	-
14 Commercio, fiere e mercati	4,9%	2,7%	3,8%
15 Turismo	-	-	-
16 Agricoltura e foreste	7,3%	21,6%	14,1%
17 Caccia, pesca e itticoltura	9,8%	8,1%	9,0%
18 Casse di risparmio...	-	2,7%	1,3%
19 Enti credito fondiario	-	-	-
20 Territorio e urbanistica	7,3%	2,7%	5,1%
21 Ambiente e rifiuti	2,4%	5,4%	3,8%
22 Risorse idriche e difesa del suolo	4,9%	2,7%	3,8%
23 Opere pubbliche	-	-	-
24 Viabilità	-	-	-
25 Trasporti	-	-	-
26 Protezione civile	2,4%	2,7%	2,6%
27 Tutela della salute	9,8%	5,4%	7,7%
28 Alimentazione	-	-	-
29 Servizi sociali	12,2%	2,7%	7,7%
30 Istruzione scolastica	-	-	-
31 Formazione professionale	-	2,7%	1,3%
32 Lavoro	4,9%	2,7%	3,8%
33 Previdenza complementare e..	-	-	-
34 Beni e attività culturali	-	2,7%	1,3%
35 Ricerca scientifica e	-	-	-
36 Ordinamento della comunicazione	2,4%	-	1,3%
37 Spettacolo	-	-	-
38 Sport	-	-	-
39 Bilancio	-	13,5%	6,4%
40 Contabilità regionale	-	2,7%	1,3%
41 Tributi	-	2,7%	1,3%
42 Varie	4,9%	-	2,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
	(N. = 41)	(N. = 37)	(N. = 78)

Sviluppando l'analisi a livello di macro settori omogenei (Tab. 8) osserviamo che l'iniziativa consiliare prevale su quella della Giunta regionale in tre macrosettori su cinque e che tale prevalenza è molto netta per

Ordinamento istituzionale e Servizi alle persone ed alle comunità. Diversamente l'iniziativa consiliare è molto inferiore a quella della Giunta regionale nel campo dello Sviluppo economico e delle attività produttive, ed è del tutto assente da quello della finanza regionale per effetto prevalentemente della riserva statutaria. I due settori di prevalenza consiliare indicano un'attitudine a intervenire preferibilmente in ambiti fortemente connotati sotto il profilo istituzionale e direttamente incidenti sullo status e le prerogative dei consiglieri regionali, oppure in settori nei quali è più forte una domanda specifica da parte dell'elettorato (cfr, nei Servizi sociali il rapporto è 12,2 contro 2,7% a favore dell'iniziativa consiliare, nella tutela della salute il rapporto è di 9,8 vs 5,4 per cento).

Tab. 8 – Proposte di legge presentate nel 2002 per macro settore e soggetto presentatore. Valori percentuali.

	Consiglio	Giunta	Totale
Ordinamento istituzionale	24,4%	13,5%	19,2%
Sviluppo economico e attività produttive	24,4%	37,9%	30,8%
Territorio, ambiente e infrastrutture	17,1%	13,5%	15,4%
Servizi alle persone e alle comunità	34,1%	16,2%	25,6%
Finanza regionale	-	18,9%	9,0%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

Dimensioni

Per quanto concerne la lunghezza dei testi proposti, entrambi gli indicatori adottati, numero di articoli e numero di commi, attestano un comportamento abbastanza simile fra Giunta regionale e consiglieri. Ciò viene in risalto dal confronto delle medie di Tab. 11, da cui risultano differenze piuttosto contenute fra i due soggetti. La presenza di attitudini parzialmente diverse viene piuttosto in luce con riferimento all'andamento della distribuzione dei casi fra le classi, da cui risulta un comportamento consiliare più variabile (potremmo dire «estremo») di quello della Giunta regionale. Nel loro complesso, tuttavia, le proposte di legge di iniziativa consiliare non mancano certamente di articolazione e di sviluppo, come emerge dal numero contenuto di articoli unici, di commi unici e dalla buona presenza di testi lunghi.

Tab. 9 – Proposte di legge presentate nel 2002 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	N. totale	%
Articolo unico	1	8	9	12%
2 articoli	9	2	11	14%
3 articoli	2	3	5	6%
4 articoli	4	1	5	6%
Da 5 a 10 articoli	9	23	32	42%
Da 11 a 20 articoli	6	2	8	10%
Oltre 20 articoli	6	2	8	10%
TOTALE	37	41	78	100%

Tab. 10 – Proposte di legge presentate nel 2002 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	N. totale	%
Comma unico	-	7	7	9%
Da 2 a 5 commi	15	6	21	27%
Da 6 a 10 commi	7	7	14	18%
Da 11 a 20 commi	3	14	17	21%
Da 21 a 50 commi	7	6	13	17%
Oltre 50 commi	5	1	6	8%
TOTALE	37	41	78	100%

Tab. 11 – Indici di tendenza per soggetto iniziatore

	Giunta	Consiglio	Diff.% CG-GR
N. medio articoli	10,1	7,8	-23%
N. medio commi	23,8	17,3	-27%
Campo di variazione articoli	63	69	+ 10%
Campo di variazione commi	124	216	+ 74%

Norme modificative, abrogative e finanziarie

I dati concernenti questi aspetti qualitativi della normazione proposta evidenziano una forte specificità dell'iniziativa consiliare che si configura, in relazione a quella della Giunta regionale, per una spiccata predilezione verso norme innovative piuttosto che modificative e per il netto rifiuto di norme abrogative. Meno pronunciata è la differenza consiliare per quanto concerne la presenza di norme finanziarie nelle proposte sottoscritte (41% vs 51% delle proposte della Giunta regionale). Va però detto che le norme finanziarie in parola appaiono, ad una prima lettura, poco più che delle

semplici dichiarazioni di intenti, risultando prive, in molti casi, di una concreta indicazione di unità previsionale di base (UPB). Possiamo così concludere che anche sotto questo aspetto l'iniziativa consiliare presenta una sindrome tipica.

Tab. 12 – Proposte di legge presentate nel 2002 per tecnica redazionale e soggetto presentatore. Valori percentuali.

	Consiglio	Giunta	Media
Bilancio	-	13,5%	6,4%
Modifica	22,0%	48,6%	34,6%
Nuova	78,0%	37,8%	59,0%
	100,00%	99,90%	100,00%

Tab. 13 – Proposte di legge presentate nel 2002 secondo la presenza di norma abrogative e soggetto presentatore. Valori percentuali.

	Consiglio	Giunta	Media
Senza norme abrogative	97,6%	48,6%	74,4%
Con norme abrogative	2,4%	51,4%	25,6%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%

Tab. 14 – Proposte di legge presentate nel 2002 secondo la presenza di una norma finanziaria e soggetto presentatore. Valori percentuali.

	Consiglio	Giunta	Media
Senza norma finanziaria	58,5%	48,6%	53,8%
Con norma finanziaria	41,5%	51,4%	46,2%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%

Tipologia della normazione

Per quanto attiene la tipologia della normazione²² promossa Giunta regionale e Consiglio regionale continuano a mantenere un ruolo fortemente differenziato. Entrambe le serie appaiono fortemente disomogenee sia al proprio interno che in relazione all'altra, dando luogo ad una distribuzione delle proposte di legge che esclude del tutto talune tipologie mentre tende ad addensarsi su un limitato gruppo di altre, ma ciascuna serie secondo un percorso ben distinto dall'altra. L'eterogeneità interna segnala la presenza

²² Per una più puntuale precisazione del concetto vedi la parte seconda di quest'opera.

di una qualche forma di specializzazione quale portato di una vocazione legislativa peculiare dell'uno o dell'altro soggetto iniziatore. L'iniziativa consiliare si appunta prevalentemente in direzione di interventi settoriali o provvedimentali mentre quella della Giunta regionale cura intensamente la modifica di leggi previgenti ed è assente dalle tematiche istituzionali. La differente conformazione di tale squilibrio attesta la diversa *ratio* che sembra motivare Giunta regionale e Consiglio regionale, caratterizzata peraltro, dal differente sistema di vincoli nei quali operano (il Consiglio regionale non ha potere di iniziativa sulle leggi di bilancio, categoria di leggi che coincide del tutto con quelle a vincolo interno interamente ad appannaggio della Giunta regionale). I dati confermano lo sviluppo dei progetti della Giunta regionale pur senza attestarne un pieno successo. Notiamo infatti che, conformemente alle attese, la Giunta regionale presenta una propensione ai testi unici che è assente per il Consiglio regionale e che, soprattutto, interviene frequentemente a modifica di leggi vigenti piuttosto che introdurne di nuove. Degna di nota è poi l'imponente opera di semplificazione condotta con la citata legge n. 11/2002. Ciò non di meno essa manifesta ancora una certa attitudine alla legislazione di tipo provvedimentale che era esclusa a priori nei suoi programmi (Tab. 15), e parimenti si segnala la presenza di testi unici in numero nettamente inferiore a quello programmato (uno invece di quattro).

Tab. 15 - Proposte di legge presentate nel 2002 per tipologia e soggetto presentatore. Valori percentuali.

	Consiglio	Giunta	Totale
Abrogazione	-	2,7%	1,3%
Istituzionale	14,6%	-	7,7%
Manutenzione normativa	22,0%	45,9%	33,3%
Provvedimento	24,4%	10,8%	17,9%
Settore	39,0%	21,6%	30,8%
Testi unici	-	5,4%	2,6%
Vincolo interno	-	13,6%	6,4%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%

Riassumendo i dati esposti e commentandoli in funzione delle premesse teoriche sul comportamento di Giunta regionale e consiglieri esposte al paragrafo 3, si può concludere che nessuna delle quattro logiche descritte si sia affermata in maniera egemone. Questo risultato, per quanto possibile, non era scontato in partenza dal momento che nel procedimento si fronteggiano, da un lato la Giunta regionale, supportata da una maggioranza sovrabbondante, e dall'altro un Consiglio regionale sovrano per tutto ciò che riguarda l'iniziativa legislativa. Ciascuna delle

quattro logiche, in verità, riesce ad essere per lo meno percepibile e a lasciare tracce del suo dispiegarsi; segno evidente di un difetto di egemonia, sia della Giunta regionale, che non riesce a piegare del tutto il Consiglio regionale ai suoi dettami, sia del Consiglio regionale stesso che parallelamente abdica ad un ruolo propositivo esteso e del tutto autonomo.

Eppur tuttavia, non si può fare a meno di considerare come l'iniziativa legislativa del 2002 appaia, a livello aggregato, caratterizzata da una prevalente impronta avversariale. Ciò viene in luce da una combinazione di fattori. In primo luogo da aspetti prettamente quantitativi quali il ridotto numero di proposte di legge procapite e la loro eterogenea distribuzione fra i consiglieri, e dal fatto che la Giunta regionale e i gruppi di minoranza generano, da soli, il 71 per cento dell'iniziativa legislativa. In particolare è molto evidente l'interiorizzazione di comportamenti conseguenti a una logica di tipo avversariale da parte del gruppo dei DS (vale a dire da circa il 40% dei consiglieri), che riduce al minimo il proprio contributo all'iniziativa legislativa, e dal primo gruppo dell'opposizione, Forza Italia, che al contrario la sviluppa in modo esteso. Inoltre la partecipazione stabile all'iniziativa legislativa appare come prerogativa di un insieme relativamente limitato di consiglieri (il 10% cfr. tab. 4), mentre un terzo di essi se ne tiene del tutto fuori. La presentazione di proposte di legge avviene poi prevalentemente a livello di gruppi compatti, anche se talvolta mono cellulari (Cfr. tab. 6) e raramente per aggregazioni trasversali, così come sono molto contenute le proposte di singoli consiglieri senza l'appoggio di tutto il gruppo. Altri importanti indizi, sempre in un'ottica deduttiva, sono la sintonia fra Giunta regionale e consiglieri nella distribuzione per materia e nelle dimensioni, sostanzialmente uguali, dei testi proposti.

Il prevalere di una logica avversariale sembra peraltro corrispondere alla tradizione politica della Regione Toscana, come si può inferire dall'andamento dell'iniziativa consiliare nel corso delle prime sei legislature di cui in tabella 1. Quel che sarà importante verificare in futuro è se il dato rilevato oggi rappresenti la perpetuazione di uno stile consolidato o se piuttosto non segni la prima tappa di un cambiamento in direzione di un maggiore pluralismo, come sembra suggerire per la settima legislatura, il consolidamento del predominio consiliare nell'iniziativa legislativa.

4. Dell'esame in commissione: profili generali

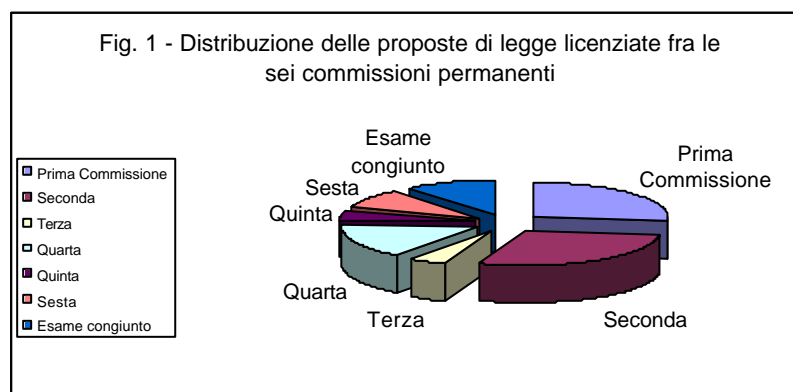
È raro che una qualsiasi ricerca sul procedimento legislativo, presso una qualunque assemblea elettiva, non attesti il ruolo centrale delle commissioni. Vero è, tuttavia, che la rilevanza di tale ruolo non è

immutabile al variare dei contesti così come variabile è il rapporto che lega le commissioni al plenum.

Anche i dati in nostro possesso attestano senza dubbio la centralità delle commissioni nel procedimento legislativo; quel che cercheremo di offrire al lettore è un approccio articolato che fornisca informazioni, non solo sul cosa esce dalle commissioni, ma anche al come ciò accade e dei rapporti che legano il lavoro delle commissioni a quello dell'aula. La maggior parte delle informazioni in questione saranno presentate in forma dettagliata al capitolo IV di quest'opera dove, per ciascuna commissione sarà offerta una minuziosa ricostruzione dell'opera legislativa svolta nel 2002. Dei rapporti fra commissioni ed aula parleremo invece nel prossimo paragrafo. In questo paragrafo introduttivo ci limiteremo ad esporre in forma aggregata e sintetica i dati riassuntivi dell'operare globale del sistema delle commissioni consiliari.

A livello aggregato le sei commissioni permanenti hanno licenziato, nel 2002, n. 43 proposte di legge, tutte in sede referente, continuando inalterata la desuetudine della sede redigente. Di tali proposte di legge, 34 erano della Giunta regionale e 9 dei consiglieri. Già all'interno delle commissioni avviene dunque una preliminare opera di selezione, a scapito dell'iniziativa consiliare, delle proposte di legge che avranno un qualche seguito.

La distribuzione delle proposte di legge licenziate per commissione è indicata in Fig. 1 e ricalca abbastanza fedelmente la distribuzione per materia di cui al precedente paragrafo.



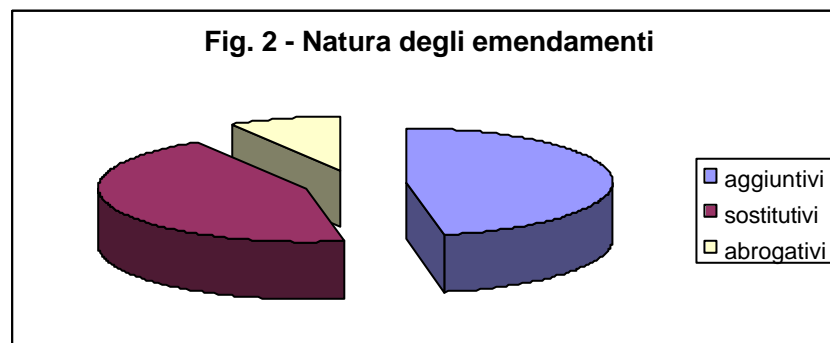
Il lavoro delle commissioni si è caratterizzato per una forte attitudine modificativa dal momento che ben 42 proposte di legge su 43 sono state oggetto di modifiche, formali e/o sostanziali, in tale sede.

Per quanto riguarda le 39 leggi successivamente approvate dall'aula e pubblicate entro il 31 dicembre 2002, si rileva che solo una ha passato indenne l'esame in commissione mentre tutte le altre hanno subito un qualche tipo di modifica. Le modifiche di tipo formale, isolatamente o assieme a modifiche anche sostanziali, hanno riguardato 37 leggi su 39, mentre quelle sostanziali rilevano in 24 leggi su 39 (Tab. 16).

Tab. 16 – *Leggi approvate per proponente ed intensità della modifica avvenuta in commissione*

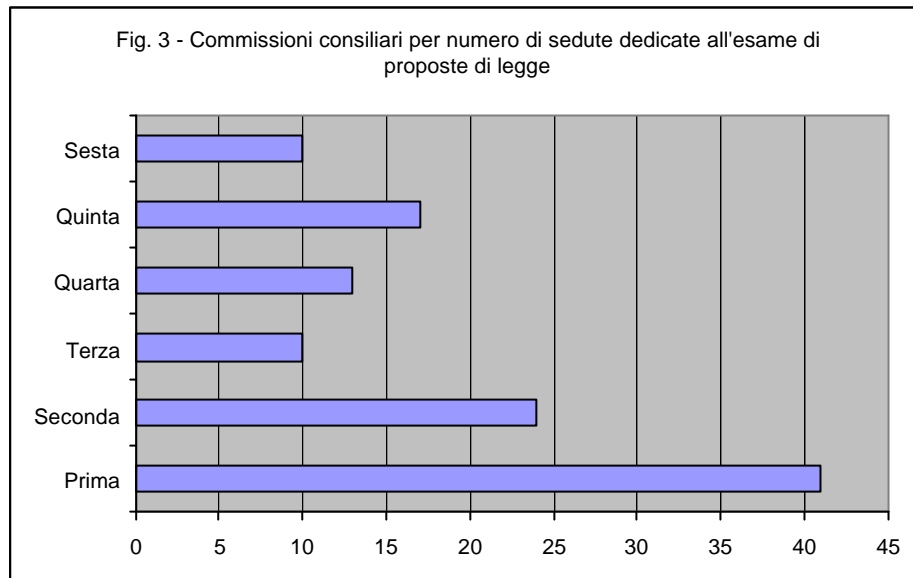
	Giunta	Consiglio	Totale
Nessuna modifica	-	1	1
Modifiche formali	12	2	14
Modifiche sostanziali	1	0	1
Modifiche formali e sostanziali	19	4	23
Totale	32	7	39

Per quanto concerne gli emendamenti sostanziali approvati essi assommano al valore di 183, per una media di 4 emendamenti per pdl licenziata, un valore che sale a 7,6 nel caso delle sole leggi con modifiche sostanziali a testimonianza di un profondo lavoro di revisione dei testi. Gli emendamenti sostanziali si dividono per tipo in ragione di 86 emendamenti aggiuntivi; 81 sostitutivi; 16 abrogativi (Fig. 2).



È importante precisare che accanto all'attività emendativa palese, risultante dagli emendamenti approvati, se ne trova un'altra, più difficile da misurare ma ugualmente rilevante, costituita da emendamenti non formalizzati che sono stati recepiti nel corso della discussione, oppure introdotti dai relatori nelle varie fasi di riscrittura dei testi, che in taluni casi sono state molto articolate.

A supporto della funzione legislativa le commissioni hanno proceduto all'indizione di 13 audizioni o consultazioni con soggetti esterni al Consiglio regionale. Nell'anno, le sedute di commissione dedicate all'esame di proposte di legge sono state 103, per una media di 2,3 sedute per proposta di legge.



5. L'esame in aula: un procedimento sempre più elaborato

Ai sensi del regolamento interno, l'esame in aula delle leggi regionali avviene secondo una procedura articolata per fasi la cui descrizione in dettaglio si trova nel precedente Rapporto pag. 31 e segg. Nel corso dell'esame d'aula ogni singola fase può essere presente o assente e può combinarsi o meno con le altre dando luogo a sequenze di varia complessità e natura. Il regolamento interno definisce un modello di riferimento abbastanza preciso dell'esame d'aula, tuttavia, la prassi ha fatto sì che non ci siano quasi limiti alle combinazioni concretamente realizzabili. Ciò che qui interessa maggiormente mettere in rilievo è il modo in cui tali fasi possano essere analizzate, non solo secondo la successione cronologica nella procedura, ma anche secondo criteri classificatori più complessi ed euristicamente più incisivi. Nello specifico intendiamo proporre quattro dimensioni di analisi capaci, a nostro parere, di rendere più agevole la formulazione di generalizzazioni e di ipotesi esplicative circa le tendenze affermatesi nel lavoro dell'aula. I criteri di cui sopra, in parte già adottati nel precedente Rapporto, fanno capo ad una serie di opposizioni semantiche secondo le quali può essere valutata la discussione in aula. La prima opposizione è quella fra natura *dialogica* o *monologica* della singola fase:

sotto questo aspetto è certamente dialogica la fase del dibattito, così come quella della discussione di emendamenti e ordini del giorno, mentre sono considerate monologiche tutte le altre giacché, in esse, ciascun soggetto può perseguire una logica di comportamento tutta interna, senza alcun tipo di retroazione immediata da parte degli altri interlocutori politici ed istituzionali. La seconda opposizione è quella fra attitudine *trasformativa* o *conservativa* del confronto in aula: sotto questo aspetto l'unica fase trasformativa è quella della discussione di emendamenti, a prescindere dal loro successo. Una terza opposizione concerne la natura *obbligatoria* od *eventuale* di ciascuna fase secondo quanto riportato nel regolamento interno. Infatti, fatto salvo il principio della derogabilità dei regolamenti assembleari in caso di unanimità, resta comunque da considerare che talune fasi del procedimento in aula (la relazione e il dibattito sulle linee generali della legge), sono indicate esplicitamente come necessarie; mentre altre fasi (dichiarazioni di voto, presentazione di emendamenti di ordini del giorno) sono introdotte da formule ipotetiche. Non appare dunque fuori luogo operare una partizione fra le sequenze d'aula includenti anche fasi eventuali o di sequenze manchevoli di quelle obbligatorie. La quarta ed ultima opposizione è quella fra sequenze *lunghe* e *corte* che, similmente al precedente Rapporto, graderemo per classi, individuando sequenze brevi, medie e lunghe in funzione del numero di fasi contenute.

L'associazione, in una forma o nell'altra, delle fasi di ciascun tipo, determinerà sequenze d'aula variamente orientate in direzione di ciascuno degli otto riferimenti polari opposti. Nel prossimo paragrafo si partirà dalla distribuzione individuale delle singole fasi; in quello successivo tratteremo della loro aggregazione in sequenze.

5.1 - La distribuzione delle singole fasi

Assumendo come unità d'osservazione la singola fase d'aula presa isolatamente dal suo connettersi o meno ad altre, i dati delineano per forza di cose un quadro statico e frammentato; non di meno questo merita comunque un commento in quanto permette una prima necessaria approssimazione alla qualità del lavoro d'aula. Nello specifico la nostra comprensione del fenomeno è facilitata dalla possibilità di confrontare i dati con quelli riportati nel Rapporto del 2001 (Tabella 17).

Tab. 17 – Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi del 2002 (Per N. = 39 leggi pubblicate)

FASI D'AULA	N. leggi	% 2002	% 2000- 2001
Relazione ²³	30	77	73
Dichiarazioni di voto	32	82	82
Dibattito	29	74	60
Intervento Giunta	20	51	41
Presentazione emendamenti	14	36	23
Approvazione senza interventi	3	8	10
Presentazione o.d.g.	4	10	6

Rispetto al precedente Rapporto, la distribuzione delle singole fasi muta significativamente. Rilevano in particolare i seguenti fenomeni:

- a) cresce in modo molto consistente (+14%) la quota di leggi approvate dopo un dibattito in aula ex art. 93 del regolamento interno;
- b) cresce di 4 punti percentuali la presenza di relazioni, per un'incidenza del 77% a fronte di un precedente 74%;
- c) l'82% delle leggi contiene le dichiarazioni di voto; il dato è identico a quello del precedente periodo;
- d) la Giunta regionale incrementa in modo significativo la propria presenza nell'esame d'aula (+10%), intervenendo adesso nella metà dei casi;
- e) cresce in modo rilevante (+13%) la percentuale di leggi sulle quali vengono presentati emendamenti in aula;
- f) aumenta in modo significativo il ricorso ad ordini del giorno di indirizzo alla Giunta regionale.

In termini generali e procedurali si può sostenere che il procedimento in aula nel 2002 ha segnato un parziale riavvicinamento al modello procedurale delineato dal regolamento interno, correggendo alcune tendenze devianti per quanto riguarda le relazioni e il dibattito. Parimenti risulta accresciuta l'attitudine dialogica e quella trasformativa.

²³ In un caso si è avuta una relazione di maggioranza accompagnata da una di minoranza. Nel precedente Rapporto i casi rilevati furono 5.

5.2 - Sequenze ricorrenti

Come detto, le fasi d'aula possono combinarsi nei modi più diversi in base alle contingenze ed alla volontà dei consiglieri e della Giunta regionale, pertanto è solo prendendo in esame le sequenze concretamente formatesi che si può capire come lavora l'aula. Prendendo in esame le sequenze d'aula assume un rilievo centrale il quarto criterio classificatorio di cui in premessa: quello della lunghezza. Anche di esso, in relazione agli altri tre, si dà conto nella tabella che segue.

Tab. 18 – Sequenze ricorrenti nel corso dell'esame in aula

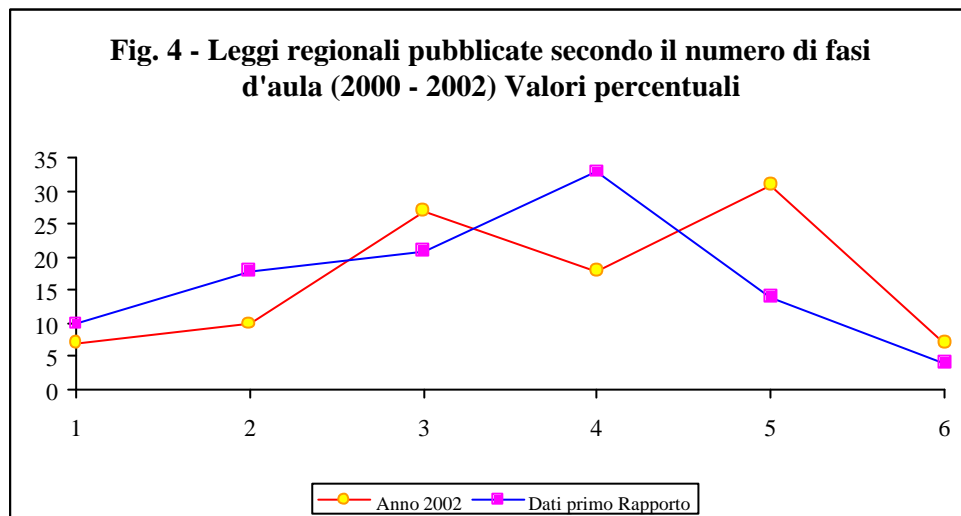
N. fasi	SEQUENZE	N.	%
1	Solo voto	3	8%
2	Dichiarazioni di voto	2	5%
2	Relazione	1	3%
2	Emendamenti	1	3%
3	Relazione + Dibattito	1	3%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	6	15%
3	Relazione + Emendamenti	1	3%
3	Dichiarazioni di voto, emendamenti	1	3%
3	Dibattito, dichiarazioni di voto	1	3%
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti	1	3%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	6	15%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti	11	28%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + odg	1	3%
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + odg	3	8%
	TOTALE LEGGI	39	100%

A livello delle sequenze, rispetto al precedente Rapporto si osserva quanto segue:

- a) risulta confermato l'assetto fondamentale a 12 sequenze precedentemente individuato.²⁴ Lo sviluppo del lavoro d'aula, in tutte le sue sfumature procedurali, può così essere descritto mediante un numero relativamente contenuto e stabile di sequenze.

²⁴ Compaiono invero due sequenze in più (emendamenti + voto e relazione + emendamenti + voto) mentre due sequenze vengono meno (dibattito + voto e dibattito + emendamenti + voto) ma in tutti e quattro i casi ci si trova di fronte a serie anomale e a diffusione ridotta (un caso per ciascuna).

- b) Vi è una marcata tendenza in direzione dell'allungamento e dell'articolazione dell'esame in aula. Prendendo a paragone i dati del precedente Rapporto si osserva infatti che solo il 18% delle leggi ha oggi una sequenza d'aula breve o brevissima (fino a due fasi), per una riduzione del 10% rispetto al 2001; le leggi a sequenza media (da 3 a 4 fasi), sono oggi il 45% del totale (meno 9% rispetto al precedente 54%); infine, le leggi a sequenza lunga, (da 5 a 6 fasi), sono oggi il 37%, più che raddoppiate rispetto al 18% di un anno fa (vedi Fig. 4).



È da notare poi che la sequenza più diffusa è quella che prevede: relazione + dibattito + dichiarazioni di voto + emendamenti, vale a dire una sequenza lunga (a 5 fasi), dialogica, trasformativa, completa di tutte le fasi obbligatorie e di buona parte di quelle facoltative. Nel precedente Rapporto la sequenza tipo era invece una più corta (leggi a 4 fasi) e priva della discussione di emendamenti e quindi di velleità trasformativa; questo cambiamento attesta una tendenza verso la «complicazione» dell'esame in aula.

- c) Si segnala poi la grande diffusione di sequenze tendenzialmente trasformativa, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal successo finale di questi. Circa il 43% delle leggi approvate nel 2002 è di questo tipo, mentre per il periodo coperto dal precedente Rapporto, la loro incidenza sul totale era appena del 24 per cento. Il successo degli emendamenti è relativamente elevato riguardando ben 16 leggi delle 39 approvate (41%); la differenza col precedente periodo è notevole giacché allora

le leggi modificate in aula furono solo 8 su 68 pari al 12% (Cfr. Rapporto 2001, pag. 35).

- d) Sempre per quanto concerne gli emendamenti si osserva che il loro numero totale è cospicuo: in tutto 66 contro i 50 del precedente Rapporto; di questi 18 sono stati approvati e 48 respinti. Degli emendamenti approvati la maggior parte, 15 su 18, è stata presentata da consiglieri di maggioranza, uno da parte della Giunta regionale, uno da consiglieri di minoranza e uno da consiglieri di maggioranza e minoranza.
- e) L'incremento della diffusione del dibattito, degli interventi della Giunta regionale e della discussione di emendamenti convergono nell'attestare una conformazione sempre più dialogica dell'esame in aula.
- f) Se a livello delle singole fasi il 2002 ha visto un riavvicinamento alle prescrizioni regolamentari, non così si può dire se analizziamo le sequenze. Infatti, quasi la metà delle leggi (il 46%) viene approvata al termine di un iter d'aula mancante di almeno una delle fasi prescritte dal regolamento interno in termini non eventuali (relazione e dibattito). Il modello regolamentare, appare così scarsamente capace di «tenere» rispetto alle numerose sollecitazioni verso la modifica della prassi.

In conclusione, i dati raccolti convergono nel mettere in luce una fase d'aula significativamente più ricca, articolata e per così dire «ambiziosa», rispetto a quella rilevata nel periodo coperto dal precedente Rapporto. Sotto qualunque versante la si voglia considerare, la fase di processo in aula ci appare ad oggi, pienamente sviluppata in tutte le sue funzionalità e prerogative. Fatta salva l'esistenza di ruoli e di poteri distinti fra maggioranza ed opposizioni, non si può fare a meno di rilevare come nessun aspetto rilevante dell'esame assembleare venga meno: le leggi sono intensamente dibattute e tutte le varie opzioni hanno modo di essere pubblicamente rappresentate e considerate; la dialettica consiliare si sviluppa in modo aperto e costruttivo, spesso ponendosi in un'ottica emendativa o di indirizzo successivo dei testi discussi; il confronto in aula, in ultimo, appare svolto sempre in modo prevedibile e responsabile non rilevando alcun caso di ostruzionismo o altra pratica di *filibustering*.

6. La legislazione pubblicata

Passiamo adesso ad occuparci delle leggi pubblicate nell'anno 2002, cioè di quegli atti che incarnano la principale e più compiuta manifestazione della funzione di indirizzo politico esplicata dalle istituzioni regionali. Prima

di ogni altra considerazione appare utile fornire un inquadramento generale di questo dato, nell'economia generale della funzione legislativa regionale.

Nel 2002, la Regione Toscana ha pubblicato 39 leggi per una media di 3,3 leggi per mese; nel 2001 tale numero fu pari a 41 leggi per una media mensile di 3,4. Il tasso di legislazione mensile resta dunque sostanzialmente invariato. La stasi di cui sopra si manifesta dopo una sensibile contrazione verificatasi nella seconda metà del 2000 e nel 2001 e consolida, relativamente alla settima legislatura, una tendenza divergente da tutte quelle precedenti, con l'eccezione della prima²⁵. Il valore medio annuo delle leggi approvate nel complesso delle sei legislature precedenti è, infatti, pari a 79 leggi/anno, per una media di 7 leggi/mese. In prima approssimazione possiamo ravvisare in questa contrazione legislativa, l'effetto combinato, sia del comportamento razionalizzatore deliberatamente intrapreso dalla Giunta regionale che della fase di relativa incertezza del nuovo quadro costituzionale in merito alle potestà e ai vincoli della legislazione regionale.

Le 39 leggi in esame derivano, in 30 casi, da proposte di legge presentate nel 2002, e in 9 casi da proposte antecedenti.

Per quanto concerne l'origine delle leggi pubblicate questa è imputabile, per 30 di esse alla Giunta regionale, per 7 ai consiglieri e per 2 all'iniziativa congiunta dei due soggetti.²⁶ Il contributo dei due soggetti alla legislazione pubblicata nel 2002 è pertanto pari, rispettivamente al 77, 18 con un 5 per cento di legislazione ad origine mista. Comparando questo dato con quello registrato nel precedente Rapporto non si osservano variazioni di particolare rilievo; le proporzioni fra i vari soggetti restano pressoché inalterate con la sola eccezione dell'iniziativa mista che erode qualche punto a quella consiliare. Ciò che principalmente va segnalato è che all'interno di quest'ultima, si rileva una sola legge derivante da una proposta dell'Ufficio di presidenza, a differenza del precedente Rapporto in cui ne rilevammo ben 12, pari al 75% del totale dell'iniziativa consiliare.

6.1 - Dimensioni

Una volta concluso l'esame degli aspetti macro della legislazione prodotta è ora possibile procedere all'esame delle caratteristiche più rilevanti della stessa. Ci soffermeremo in primo luogo su due proprietà intrinseche delle singole leggi: le dimensioni e le materie. In un secondo

²⁵ Cfr. Rapporto 2001, pag. 16

²⁶ Si tratta delle leggi n. 42/2002 e 43/2002 che nascono dall'unificazione di 5 proposte di legge, 2 presentate dalla Giunta regionale e 3 da consiglieri.

momento presteremo attenzione alla loro valenza funzionale in rapporto al sistema normativo regionale nel suo complesso. Le prime due proprietà saranno commentate ai paragrafi 6.1 e 6.2 mentre la terza sarà sviluppata nella parte seconda. Nei limiti del possibile tutto ciò avverrà tenendo ferma la bipartizione delle leggi approvate per quanto riguarda la loro origine consiliare o giuntale.

A livello delle dimensioni, gli indicatori adottati sono il numero di articoli e il numero di commi. La ragione di un simile interesse per aspetti quantitativi così minuti deriva dall'assunto che l'estensione delle norme e la loro articolazione interna siano i primi indicatori della loro natura e della loro funzionalità. Il numero di articoli, ad esempio, suggerisce il livello di dettaglio con il quale il legislatore affronta un determinato argomento e indica, fra l'altro, sia pure di riflesso, l'estensione e la rilevanza del tema. Parimenti il numero di commi indica il numero effettivo di disposizioni, cioè presuntivamente, di norme, contenute nella legge, mentre il rapporto fra articoli e commi indica l'architettura interna dell'atto normativo. In ultimo, la diversa conformazione, rispetto a questi indicatori, della legislazione consiliare e di quella giuntale, fornisce un'informazione circa lo «stile» legislativo di ciascuno dei due titolari e la qualità dei rispettivi prodotti.

Per ciò che riguarda le dimensioni, la legislazione del 2002 appare di lunghezza crescente rispetto al precedente Rapporto. Di particolare rilevanza è la crescita del numero medio di articoli che passa da 6,4 a 8,6; una crescita imputabile prevalentemente alle leggi proposte dalla Giunta regionale, il cui numero medio di articoli passa da 7,8 a 9,5 mentre quello delle leggi di origine consiliare cala moderatamente da 3,8 a 3,5 articoli per legge. Lo stesso dicasi per quanto concerne il numero dei commi per legge, il cui valore medio generale passa da 14,1 a 19,5 per effetto stavolta, di una crescita equamente distribuita fra le leggi di iniziativa dei due tipi. In particolare si assiste, sia per il numero di articoli che di commi, ad un significativo addensarsi delle frequenze nelle classi di ampiezza contenenti gli atti più lunghi, in parallelo allo svuotamento delle classi relative agli articoli unici e ai commi unici (vedi tabelle 19 e 20).

Tab. 19 - Leggi pubblicate per classi di ampiezza, espressa in articoli, e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglio	Mista	N.	%
Articolo unico	3	1	-	4	10%
2 articoli	4	2	-	6	15%
3 articoli	3	1	-	4	10%
4 articoli	2	2	-	4	10%
Da 5 a 10 articoli	8	1	1	10	26%
Da 11 a 20 articoli	6	0	-	6	15%
Oltre 20 articoli	4	0	1	5	13%
TOTALE	30	7	2	39	100%

Tab. 20 - Leggi approvate per classi di ampiezza espressa in commi e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglio	Mista	N.	%
Comma unico	2	1	-	3	8%
Da 2 a 5 commi	10	3	-	13	33%
Da 6 a 10 commi	3	1	1	5	13%
Da 11 a 20 commi	7	2	-	9	23%
Da 21 a 50 commi	6	-	-	6	15%
Oltre 50 commi	2	-	1	3	8%
TOTALE	30	7	2	39	100,0

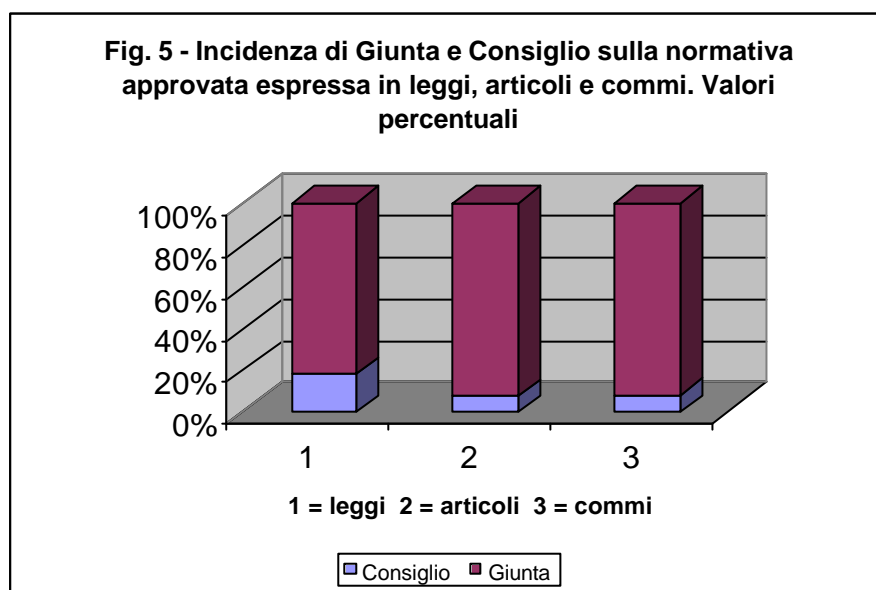
Tab. 21 – Indici di tendenza per soggetto iniziatore

	Giunta	Consiglio	Diff.% CG-GR
N. medio articoli	9,5	3,3	-65%
N. medio commi	21,3	7,1	-67%
Campo di variazione articoli	40	6	-85%
Campo di variazione commi	125	17	-86%

Esaminando i dati relativi alle dimensioni delle leggi pubblicate in relazione a quelli delle proposte, rileviamo come la legislazione effettiva tenda ad assomigliare fortemente alle proposte della Giunta regionale con la quale registra una sostanziale coincidenza di tutti gli indici caratteristici (media e campo di variazione, vedi tab. 20 e tab. 11). La legislazione di origine consiliare non presenta, al contrario, alcuna analogia dimensionale con le proposte di iniziativa consiliare, le quali, come si è visto in precedenza, tendono a configurarsi in modo simile a quelle della Giunta regionale. Al contrario, le leggi di origine consiliare si presentano come molto più ridotte nelle dimensioni, rispetto a quelle della Giunta regionale,

tanto da configurare una sorta di loro tipicità. Le ridotte dimensioni delle leggi di iniziativa consiliare pubblicate, non sono quindi il frutto delle volontà dei consiglieri, ma derivano da una sorta di filtraggio sviluppato nel corso del procedimento – come si è visto, già in commissione – che rende impossibile il successo degli atti più lunghi e, in quanto tali, verosimilmente più complessi.

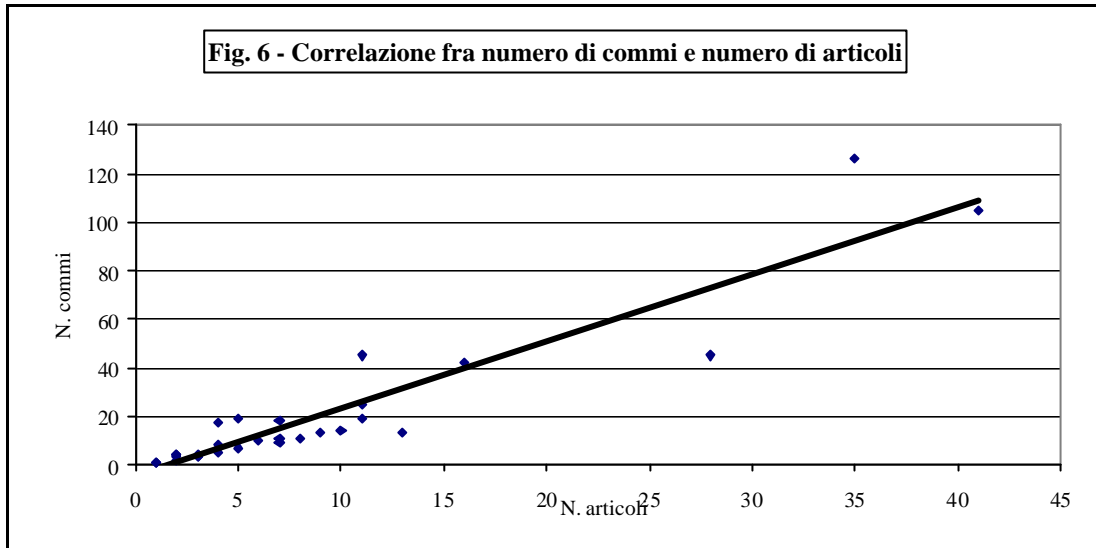
Sulla base di queste informazioni non stupirà constatare che anche il contributo consiliare al volume della normazione misurato in articoli e commi, sia molto basso. E difatti, se in rapporto al numero di leggi, il peso consiliare, per quanto modesto, è pur sempre significativo (18%), a livello di questi altri due indicatori appare appena percettibile (vedi Fig. 5)



Sinora abbiamo considerato articoli e commi come due grandezze distinte; nella realtà, tuttavia, esiste un intimo legame fra di loro e in funzione di tale legame la struttura dell'atto normativo può assumere una differente connotazione. Un'ultima serie di considerazioni riguarda dunque il rapporto fra il numero di commi ed il numero di articoli all'interno delle singole leggi. Tale rapporto assume valore 1 nel caso in cui il numero dei commi è pari a quello degli articoli, dando luogo a leggi in cui la successione delle norme è predicibile in base al numero dei primi. Diversamente, per valori molto alti di tale rapporto, si avranno leggi in cui le norme si trovano fortemente «comprese» in articolati brevi e molto affollati di commi.

Nella legislazione del 2002, il rapporto fra commi ed articoli si mantiene sostanzialmente costante per tutte le leggi a testimonianza di un formato standard relativamente stabile. L'articolo tuttavia fa leggermente premio rispetto al comma, come si può apprezzare, nel grafico di Fig. 6,

dall'addensarsi dei punti (leggi) al di sotto della retta di interpolazione. Se ne evince un'architettura degli atti prevalentemente governata dalla strutturazione per articoli con la conseguente rarefazione degli articolati densi di commi. In ciò possiamo rilevare una sostanziale tenuta delle prescrizioni del Manuale di drafting in ordine alla brevità degli articoli ed all'organizzazione per commi.



6.2 - Materie

In primo luogo rileviamo che, come atteso, la legislazione effettiva continua a caratterizzarsi per una marcata selettività fra le varie materie. Tale selettività appare crescente rispetto ai dati del precedente Rapporto. Ad oggi, infatti, ben 19 materie su 41, pari al 46% di quelle proposte dalla classificazione adottata, non risultano coperte da alcuna legge. Nel periodo coperto dalla precedente rilevazione, tale rapporto era molto inferiore: 10 materie su 29 pari al 34%; la maggiore copertura di allora è però in parte attribuibile alla maggiore capienza delle materie.

Molto più simile, da questo punto di vista, è il dato relativo alle proposte di legge, fra le quali l'incidenza delle materie scoperte è di 18 su 41 pari al 44%. Le materie lasciate del tutto scoperte, sia in fase di iniziativa che di legislazione effettiva, coincidono in maniera quasi perfetta. Si tratta delle materie sistema elettorale e casi di incompatibilità, rapporti internazionali, artigianato, professioni, energia, miniere, turismo, opere pubbliche, viabilità, trasporti, previdenza complementare, ricerca scientifica, spettacolo e sport, per un totale di 14 materie ignorate sia nella fase di *input* che in quella di *output*. Parallelamente a ciò, le materie maggiormente presenti fra le proposte di legge – agricoltura, caccia, organi della regione,

tutela della salute - figurano ai primi posti anche fra le leggi approvate. Il dato, pur derivando in parte da un insieme di vincoli costituzionali, è di tutta evidenza in quanto mostra un comportamento fortemente sintonico fra iniziativa e produzione legislativa. Ciò vale a dire che le preferenze espresse dai titolari del potere di iniziativa, trovano un seguito effettivo per tutto quanto attiene, se non al modo in cui risolverli, per lo meno per quanto riguarda la scelta dei problemi da affrontare. Leggendo questo dato in connessione con la omogenea distribuzione per materie dell'iniziativa di Giunta regionale e consiglieri, si rileva che l'agenda legislativa è grosso modo la stessa per entrambi i soggetti.

Aggregando l'analisi al livello dei cinque noti macrosettori, rileviamo che le leggi di iniziativa consiliare, come in precedenza le proposte, si addensano nei macro settori ordinamento istituzionale e dei servizi alle persone ed alle comunità, lasciando del tutto scoperto quelli del territorio, ambiente etc... e della finanza regionale.

Diversamente, la Giunta regionale riesce a intervenire in tutti i macrosettori in modo sostanzialmente uniforme sovrastando ampiamente il Consiglio regionale ovunque tranne che nel settore dei servizi alle persone ed alle comunità in cui la presenza di leggi di origine consiliare è quasi identica.

Tab. 22 – Materie e macrosettori delle leggi approvate secondo l'ultima classificazione della Camera dei Deputati. N = 37, mancano le due leggi a iniziativa mista.

Macrosettore	Materia	N. GR	N. CR	N. TOT	% Tot.
Ordinamento istituzionale	Organi della Regione	-	2	2	5
	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità...	-	-	-	-
	Rapporti internazionali e	-	-	-	-
	Personale e amministrazione	2	-	2	5
	Enti locali e decentramento	3	-	3	8
	Attività istituzionali e organismi regionali	-	1	1	3
	Semplificazione normativa	1	-	1	3
	TOTALE MACROSETTORE		6	3	9
Sviluppo economico e attività produttive	Artigianato	-	-	-	-
	Professioni	-	-	-	-
	Industria	-	-	-	-
	Sostegno all'innovazione.....	1	-	1	3
	Energia	-	-	-	-
	Miniere e risorse geotermiche	-	-	-	-
	Commercio, fiere e mercati	-	-	-	-
	Turismo	-	-	-	-
	Agricoltura e foreste	2	1	3	8
	Caccia, pesca e itticoltura	3	1	4	10
	Casse di risparmio, casse rurali...	1	-	1	3
	Enti di credito fondiario...	1	-	1	3
TOTALE MACROSETTORE		8	2	10	27
Territorio ambiente e infrastrutture	Territorio e urbanistica	1	-	1	3
	Protezione dell'ambiente e rifiuti	2	-	2	5
	Risorse idriche e difesa del suolo	1	-	1	3
	Opere pubbliche	-	-	-	-
	Viabilità	-	-	-	-
	Trasporti	-	-	-	-
	Protezione civile	1	-	1	3
TOTALE MACROSETTORE		5	-	5	14
Servizi alla persone e alla comunità	Tutela della salute	-	1	1	3
	Alimentazione	-	1	1	3
	Servizi sociali	-	-	-	-
	Istruzione scolastica	-	-	-	-
	Formazione professione	1	-	1	3
	Lavoro	-	-	-	-
	Previdenza complementare	-	-	-	-
	Beni e attività culturali	1	-	1	3
	Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-	-
	Ordinamento della comunicazione	1	-	1	3
	Spettacolo	-	-	-	-
Sport	-	-	-	-	
TOTALE MACROSETTORE		3	2	5	14
Finanza regionale	Bilancio	6	-	6	16
	Contabilità regionale	-	-	-	-
	Tributi	2	-	2	5
	TOTALE MACROSETTORE	8	-	8	21
TOTALE		30	7	37	100

Come nel 2001 permane, fatta salva l'eccezione costituita dall'agricoltura, la ridottissima presenza di legislazione direttamente riferita al mondo della produzione. A prescindere dal soggetto iniziatore, le materie artigianato, industria, energia, turismo, energia, miniere, commercio, turismo, lavoro, già poco interessate dalle leggi del precedente Rapporto, non lo sono adesso in modo alcuno. Rispetto ad allora si afferma nel 2002 il primato del macrosettore sviluppo economico che passa dal terzo al primo posto, mentre si consolida alle sue spalle la presenza del macrosettore ordinamento istituzionale.

Sempre a livello di macrosettori può essere utile integrare la comparazione rispetto al passato con quella rispetto alle proposte di legge presentate (vedi tabella). Osserviamo così che l'opera di selezione e filtraggio sviluppatasi nel corso del procedimento legislativo, ha determinato una sensibile crescita di peso, rispetto alla fase dell'iniziativa, dei macro settori ordinamento istituzionale e finanza regionale di cui hanno fatto le spese principalmente i macrosettori servizi (-8%) e sviluppo economico (-5%). Il procedimento legislativo sembra così ricondurre le numerose sollecitazioni trasmesse dall'iniziativa, ad una razionalità orientata in modo più netto verso le logiche interne di funzionamento dell'ente Regione piuttosto che al di fuori di esso.

Tab. 23 – Proposte di legge e leggi pubblicate per macrosettore, raffronto con i dati del precedente Rapporto. Valori percentuali.

	Pdl	Leggi 2002	Leggi 2000-2001
Ordinamento istituzionale	19	23	21
Sviluppo economico e attività produttive	31	26	19
Territorio, ambiente e infrastrutture	15	13	15
Servizi alle persone e alle comunità	26	18	13
Finanza regionale	9	20	32
TOTALE	100	100	100

7. Conclusioni

Al termine dell'esposizione dei dati giova darne un sintetico riepilogo in prospettiva comparata col Rapporto precedente, al fine di inquadrare analiticamente le proprietà caratteristiche del procedimento legislativo nell'anno 2002. Adottando un'ottica evolutiva, per così dire di *trend*, rispetto al passato, riteniamo che gli aspetti maggiormente significativi siano i seguenti:

- a) la quantità dell'iniziativa legislativa, misurata dal tasso mensile di proposta (cfr. Tab.1 ultima colonna a destra), decresce sensibilmente, come del resto era ipotizzabile in base agli orientamenti della Giunta regionale.
- b) la ripartizione dell'iniziativa, continua a vedere i consiglieri in vantaggio sulla Giunta regionale, sia pure con un margine lievemente ridotto rispetto alla rilevazione 2000-2001. Il fenomeno è rilevante perché consolida, nella VII legislatura, un assetto profondamente diverso da quello storicamente affermatosi (Cft. Tab. 1). L'iniziativa legislativa degli enti locali è appena percepibile (una sola proposta, peraltro assorbita dalla Giunta regionale) mentre quella popolare è del tutto inesistente.
- c) la qualità dell'iniziativa legislativa consiliare tende a coincidere, per quasi tutte le proprietà caratteristiche, con quella della Giunta regionale assumendo, a livello generale, una prevalente impronta «avversariale», vale a dire tendenziale opposizione nei confronti dell'esecutivo. Una parte minoritaria dell'iniziativa consiliare, intrapresa da coalizioni ampie e trasversali, assume un tratto istituzionale rivolgendosi verso temi concernenti l'assetto della regione e in particolare del Consiglio regionale. Nel periodo coperto dal precedente Rapporto questo tipo di iniziativa risultava molto più diffusa. Un'ulteriore e marginale componente dell'iniziativa si rivolge infine verso tematiche fortemente innovative, in funzione anticipatoria o sostitutiva rispetto alla Giunta regionale manifestando i tratti caratteristici di una logica che abbiamo definito come «concorrente».
- d) il concorso all'iniziativa legislativa consiliare appare fortemente polarizzato a livello dei gruppi consiliari i quali ricorrono alla presentazione di proposte di legge in modo estremamente differenziato anche all'interno della stessa coalizione.
- e) le materie oggetto di iniziativa tendono a coincidere in modo apprezzabile fra Giunta regionale e consiglieri; questi ultimi manifestano tuttavia una vocazione molto pronunciata a intervenire nel macro settore dei servizi alle persone ed alle comunità e in quello dell'ordinamento istituzionale.
- f) il tasso di successo vede sostanzialmente confermata la prevalenza della Giunta regionale con un valore dell'84 per cento a fronte del 7 per cento relativo all'iniziativa consiliare. Analogamente, il concorso dei due soggetti alla legislazione approvata è rispettivamente dell'89 e dell'11 per cento in favore della Giunta regionale, a fronte di un precedente 77

vs 23 per cento. Infine, a livello di quantità di articoli e di commi pubblicati, l'incidenza delle leggi derivanti da proposte dei consiglieri è assolutamente marginale. Da questo punto di vista la rilevanza dell'apporto consiliare appare in regresso rispetto al periodo precedente.

- g) il ruolo delle commissioni consiliari tuttavia cresce ulteriormente di importanza, rispetto al precedente Rapporto, per tutto ciò che concerne la loro capacità derogatoria e integrativa rispetto ai testi esaminati.
- h) l'esame in aula del 2002 si caratterizza, rispetto al precedente Rapporto, per una qualità molto più elevata. In particolare, tutte le proprietà caratteristiche del procedimento manifestano stati e valori conformi ad una concezione «alta» del ruolo assembleare. Ciò vale a dire che il procedimento diviene più elaborato, più dialogico, più conforme alle prescrizioni del regolamento interno e più incline a proporre modifiche ai testi approdati all'aula che in non pochi casi vengono effettivamente emendati, con un forte incremento rispetto al dato precedente (41 vs 12 per cento delle leggi).
- i) l'ampiezza dei testi approvati nel 2002 appare in sensibile crescita rispetto al precedente Rapporto per quanto riguarda sia il numero di articoli che di commi. Degna di particolare risalto è la forte contrazione dei testi costituiti da un solo articolo, che scendono dal 30% del precedente Rapporto, all'attuale 10% e, similmente, la riduzione delle leggi costituite da un solo articolo e da un solo comma, in regresso dal 21 all'attuale 8 per cento.