

INIZIATIVA LEGISLATIVA E PRODUZIONE LEGISLATIVA NEL 2007: ASPETTI QUANTITATIVI

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

1. INTRODUZIONE E DEFINIZIONE DEL CAMPIONE

Come di consueto, prima di orientare il fuoco della propria analisi al livello degli aspetti più eminentemente giuridici della legislazione, il Rapporto dedica una sezione all'analisi quantitativa del procedimento legislativo. Le direttrici lungo le quali essa si svolge sono quelle del volume dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti, dell'articolazione del procedimento e delle proprietà degli atti elaborati. In virtù di ciò la struttura di questa sezione si orienta attorno a due dicotomie fondamentali: da un lato quella fra iniziativa legislativa e produzione effettiva (proposte presentate/leggi promulgate); dall'altro quella fra il comportamento della Giunta e quello dei consiglieri regionali.

Al fine di movimentare l'analisi e di mettere in luce le regolarità e i tratti caratteristici del procedimento, presteremo particolare attenzione alla prospettiva comparativa e, in particolare, alla comparazione diacronica. È bene però sottolineare che, data la differente estensione del periodo coperto dal precedente rapporto (anno 2006 e secondo semestre 2005), proporremo di norma comparazioni solo fra valori.

L'universo d'indagine è costituito da tutte le proposte di legge presentate fra il primo gennaio e il 31 dicembre 2007 e da tutte le leggi regionali promulgate in tale periodo¹.

Le proposte di legge presentate nel periodo sono 95: dalla n. 155 dell'11 gennaio 2007 (Istituzione del piano regionale di azione ambientale), alla n. 251 del 28 dicembre 2007 (Promozione dell'imprenditoria giovanile).

Le leggi promulgate nel 2007 sono 51, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 1, (Differimento della durata del mandato del Difensore civico regionale in prima attuazione dell'articolo 56 dello Statuto), alla legge 27 dicembre 2007, n. 69, (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali). Fra le 51 leggi promulgate nel 2007 ve ne sono 5 che derivano da proposte di legge presentate nel 2005 e 2006.²

¹ Abbiamo deciso di non limitarci alle sole leggi pubblicate al fine di includere la legge 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), approvata e promulgata nel 2007 ma pubblicata sul BURT del 3 gennaio 2008.

² Si tratta delle leggi, 25 maggio 2007, n. 30, (Norme sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli); 19 febbraio 2007, n. 8, (Indennità di funzione del Portavoce dell'opposizione. Modifica della legge regionale 13 giugno 1983, n. 47 "Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali"); 19 febbraio 2007, n. 9, (Modalità di esercizio delle medicine complementari da parte dei medici e odontoiatri, dei medici veterinari e dei farmacisti); 23 aprile 2007, n. 25, (Modifiche alla legge regionale 22 marzo 1999, n. 16 "Raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei"); 28 giugno 2007, n. 36, (Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 "Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica").

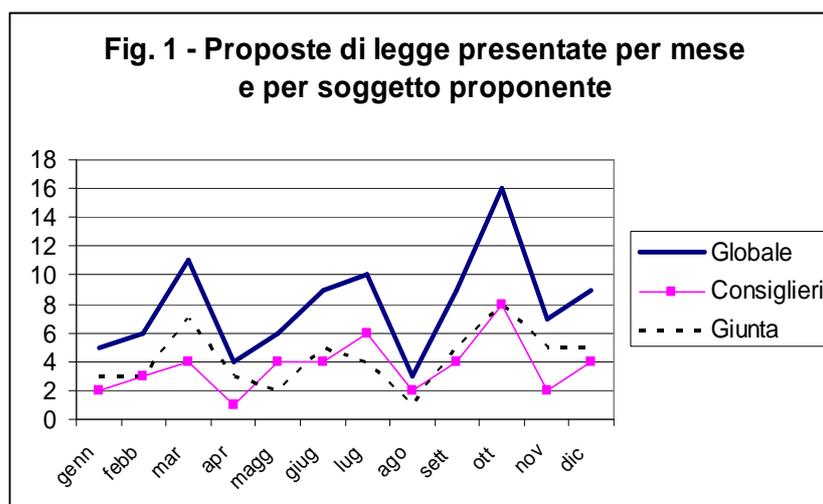
2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Le proposte di legge presentate nel corso del 2007 sono state complessivamente 95. Ciò corrisponde a un tasso mensile di 7,9 proposte di legge per mese, sostanzialmente uguale a quello rilevato nel precedente rapporto (7,7 proposte/mese) e a quello medio della legislatura precedente (7,8 proposte/mese). Si conferma così la stabilizzazione di un trend storico decrescente che dà luogo a una cesura netta fra le ultime due legislature e le sei precedenti, per le quali si rileva un tasso mensile di ben 9,2 proposte/mese, per di più, con un numero inferiore di consiglieri.

L'iniziativa è ripartita in modo sostanzialmente paritario fra Giunta e consiglieri: la prima ha presentato 51 delle 95 proposte del periodo e i secondi 44, per un'incidenza rispettivamente del 53,6 e del 46,4 per cento. Nel periodo coperto dal precedente Rapporto le proporzioni erano all'incirca del 60 per cento di iniziativa consiliare e 40 di iniziativa della Giunta. Abbiamo quindi un quadro di maggiore equilibrio e mutato di segno *dal momento che è la Giunta stavolta a prevalere*. Questo è forse il dato più significativo fra quelli sin qui rilevati: nel primo scorcio dell'ottava legislatura (incluso quindi i dati del precedente Rapporto) l'iniziativa legislativa si riparte in modo sostanzialmente equilibrato fra Giunta e Consiglio, senza indicare una prevalenza netta dell'uno o dell'altro soggetto.

Non rileva alcuna proposta di legge di iniziativa popolare o degli enti locali.

La dinamica temporale di presentazione delle proposte, a differenza del precedente Rapporto, appare stavolta piuttosto regolare e scarsamente differenziata fra Giunta e consiglieri. Come si nota dal grafico di figura 1, il numero di proposte di legge presentate per mese non subisce oscillazioni troppo forti e l'andamento è molto simile per entrambi i soggetti iniziatori: ai tre picchi registrati nei mesi di marzo, luglio ed ottobre, seguono, per entrambe le serie, una brusca frenata nel mese successivo e un graduale recupero nel trimestre fino ad un nuovo picco.



La tabella n. 1 dà conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti nel corso dell'anno, limitatamente alle proposte presentate nel 2007 (quindi al netto

delle 5 leggi promulgate derivanti da proposte precedenti e delle leggi che, pur approvate nel 2007 saranno promulgate nel 2008).

Tab. 1 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2007

ESITO/ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	51	53,6	44	46,4	95	100,0
Promulgate ³	34	73,9	12	26,1	46	100,0
Respinte	-	-	1	100,0	1	100,0
Confluite in testi unificati	-	-	1	100,0	1	100,0
Giacenti	17	36,9	29	63,1	46	100,0
Ritirate	-	-	1	100,0	1	100,0

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

Si osserva la distribuzione dell'iniziativa più a favore della Giunta, la netta prevalenza, fra le leggi promulgate, di quelle proposte dalla Giunta (oltre il 73 per cento), un buon numero di proposte che non hanno concluso l'iter, principalmente di origine consiliare (per oltre il 60 per cento) e la debolissima diffusione di esiti diversi da quelli appena menzionati: una proposta respinta, una confluita, una ritirata.⁴

In sintesi, possiamo affermare che per quanto concerne il volume e gli esiti dell'iniziativa legislativa nel 2007, i dati di tabella n. 1 delineano un quadro caratterizzato dalle seguenti proprietà:

- a) *Predominio degli attori interni*: solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge. A differenza del rapporto 2005-2006 quando vi furono ben 4 proposte ai sensi dell'articolo 74 (iniziativa popolare) dello Statuto (uno dei valori più alti mai registrati)⁵, nel corso del 2007 non si rileva alcuna proposta di legge proveniente da soggetti esterni all'ordinamento regionale.
- b) *Prevalenza della Giunta nell'iniziativa legislativa*: sia pure in un quadro di relativo equilibrio.
- c) *Crescita della capacità di conversione*: le 46 proposte di legge approvate e promulgate rappresentano il 49 per cento delle 95 proposte di legge presentate nel periodo; il dato migliora leggermente quello del precedente Rapporto, pari al 47 per cento;

³ Include la legge 69/2007 approvata e promulgata nel 2007 e pubblicata nel 2008.

⁴ La proposta di legge respinta è la n. 227 *Determinazione dell'importo della tassa automobilistica regionale a decorrere dal 1 gennaio 2008* presentata dai consiglieri Antichi, Bianconi, Carraresi, Dinelli e Ferri; la proposta di legge confluita è la n. 171, *Criteri di selezione delle offerte negli appalti di servizi della Regione toscana, Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2001, n.12 (Disciplina dell'attività contrattuale regionale)*, presentata da consiglieri dell'Ufficio di presidenza e approvata insieme alla n. 179 e alla n. 14, nella seduta del 27 giugno 2007 come legge 13 luglio 2007, n. 38 *Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro*; la proposta di legge ritirata è la n. 187 *Modifiche alla legge regionale 2 novembre 2006, n. 52 (Determinazione dell'importo della tassa automobilistica regionale a decorrere dal 1 gennaio 2007)*, presentata dai consiglieri Sgherri, Manetti, Bartoloni, Ciabatti e Fantozzi.

⁵ Cfr., Rapporto sulla legislazione (gennaio 2004 - marzo 2005) tabella n. 1.

- d) *Aumento degli atti giacenti*: le 46 proposte di legge ancora all'esame del Consiglio rappresentano il 49 per cento delle presentate nell'anno, un dato in ulteriore crescita rispetto al dato, pur elevato, del Rapporto precedente (45%).
- e) *Riequilibrio del tasso di successo*: scontata la maggior probabilità di approvazione delle proposte di Giunta, si osserva che il loro tasso di successo si riduce in modo sensibile passando dall'89% del precedente Rapporto (56 leggi promulgate su 62 proposte) all'attuale 66 per cento (34 leggi promulgate su 51 proposte nell'anno). Per contro, sempre limitandoci all'esame delle proposte presentate e approvate nel 2007, il tasso di successo dell'iniziativa consiliare cresce in modo considerevole, passando dal 18 all'attuale 27,3 %. In virtù di ciò l'iniziativa consiliare giunge a coprire il 29,4 per cento delle leggi promulgate nell'anno, in luogo del 23,3 per cento del precedente periodo. Quindi il tasso di successo si accompagna ad una maggiore partecipazione effettiva alla legislazione prodotta (nel senso di "paternità" della stessa).
- f) *Protagonismo dell'Ufficio di presidenza*: Il dato non è certo nuovo e vale a confermare la durata di una caratteristica tipica del procedimento legislativo in Regione Toscana. Nello specifico, nel corso del 2007, i consiglieri facenti parte dell'Ufficio di presidenza hanno introdotto ben 7 delle 44 proposte di iniziativa consiliare (il 16%). E con un elevato tasso di successo: delle sette proposte di legge introdotte dall'Ufficio di presidenza ne sono state approvate ben quattro, per un tasso di successo pari al 66%, lo stesso della Giunta.

Ancora più evidente è la differenza col tasso di successo delle proposte di legge di origine consiliare non dell'Ufficio di presidenza, le quali sono approvate in soli 6 casi su 37, per un tasso di successo del 16 per cento. Ciò vale a dire che le proposte di legge dell'Ufficio di presidenza, da sole, bastano ad elevare il tasso di successo dell'iniziativa consiliare nel suo insieme di oltre 13 punti percentuali.

In conclusione: l'inizio dell'ottava legislatura, descritto nel precedente Rapporto, si era caratterizzato per uno scenario costituito da un forte sovraccarico di domanda (atti giacenti), da ridotta effettività (bassa percentuale di conversione) e da squilibrio fra gli attori istituzionali. Era pertanto legittima la sensazione che il procedimento legislativo, dopo aver assolto con grande efficienza all'impegno di portare a termine i progetti più qualificanti della settima legislatura, si trovasse in una fase riflessiva, di ripiegamento, nel corso della quale si accumulava e decantava la domanda di rappresentanza che successivamente avrebbe potuto essere selezionata e tradotta in legislazione effettiva. Se questo era il quadro a inizio legislatura, nel corso del 2007, a legislatura pienamente avviata, le informazioni raccolte attestano il permanere di questi tratti generali, fatto salvo un maggiore equilibrio fra Giunta e consiglieri, sia dal punto di vista dell'iniziativa (a vantaggio della Giunta) sia da quello del tasso di successo (a vantaggio dell'iniziativa consiliare).

3. L'INIZIATIVA CONSILIARE

Il 2007 è stato un anno di significativi cambiamenti negli assetti politici regionali a seguito della nascita del Partito democratico e dell'ingresso di Rifondazione comunista nella maggioranza. La comparazione col passato si fa più problematica e

pertanto ci siamo limitati a investigare solo poche variabili chiave: la ripartizione dell'iniziativa fra consiglieri di maggioranza ed opposizione⁶; il numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo, le aggregazioni politiche dei firmatari.

Come primo dato a valenza generale osserviamo che nel 2007, l'iniziativa consiliare appare maggiormente aggregata e meno individualizzata rispetto al passato. Se nel precedente rapporto quasi i due terzi delle proposte di legge erano state presentate da un solo gruppo consiliare, oggi questa quota si riduce al 43 per cento (19 proposte su 44) e solo 5 sono le proposte presentate da un solo firmatario (Tab. 2). L'inversione di tendenza è degna di nota perché questo tratto era stato dominante sin dall'inizio delle nostre rilevazioni. Per converso cresce la quota di proposte di legge presentate da aggregazioni trasversali di partiti, che passano dal 22,8 del precedente rapporto all'attuale 34,1 per cento, mentre cresce in maniera più moderata l'incidenza di proposte originate da una coalizione dal 14,1 al 22,7 per cento.

La ricomposizione dell'iniziativa è senz'altro da mettere in correlazione con la crescita del tasso di successo rispetto al precedente rapporto e può essere determinata da un processo di apprendimento maturato nel corso del tempo, così come dalla convergenza su determinate materie di comune interesse. A titolo di esempio, le coalizioni di proponenti più ampie, e più trasversali si sono aggregate attorno a un nucleo di sette proposte di legge per ciascuna delle quali vi sono almeno 5 gruppi firmatari; cinque di queste sette proposte riguardano l'ordinamento istituzionale, una la cultura, una la caccia.⁷

Tab. 2 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione dei presentatori nel 2007

Aggregazioni di presentatori	N. proposte	%
Monopartitiche	19	43,2
Coalizionali	10	22,7
Interschieramento	15	34,1
Totale pdl di iniziativa consiliare	44	100,0

* Le Pdl Interschieramento includono quelle dell'Ufficio di Presidenza

Questa tendenza aggregante viene confermata anche dall'analisi condotta a livello individuale: in tabella 3 si riporta la distribuzione dei 66 consiglieri attivi nell'anno (al netto del presidente della Giunta) per numero di proposte di legge sottoscritte e le variazioni percentuali rispetto al rapporto precedente.⁸

⁶ Il gruppo RC-SE è considerata come di opposizione fino al mese di luglio.

⁷ Quattro di queste proposte sono state approvate nel 2007, altre due nel 2008.

⁸ Il numero 66 corrisponde a tutti i consiglieri che si sono avvicinati nel periodo, includendo le dimissioni.

Tab. 3 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2007

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	% consiglieri	Variazione % sul 2005-2006
Nessuna	-	-	- 7,5
Da 1 a 2	23	34,8	+ 7,9
Da 3 a 4	14	21,2	+6,3
Da 5 a 6	10	15,2	+9,2
Da 7 a 8	12	18,2	+0,3
Da 9 a 10	3	4,5	- 1,5
Da 11 a 12	3	4,5	- 4,5
Oltre 12	1	1,5	- 10,4
TOTALE CONSIGLIERI	66	100,0	

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

La prima e più importante cosa da rilevare è che per la prima volta dall'inizio delle nostre rilevazioni non si registra alcun consigliere che non abbia firmato almeno una proposta di legge nell'anno. Questo dato è in continua flessione: dal 15 per cento del Rapporto 2004-2005 siamo passati al 7,5% del rapporto 2005-2006 fino allo zero attuale.

Aumenta, invece, e in maniera molto consistente il segmento dei consiglieri debolmente attivi (da una a sei proposte di legge sottoscritte) che cresce dal 48 per cento circa del precedente rapporto fino al 72 per cento circa del 2007. In netta flessione, infine, sono i consiglieri molto attivi (firmatari di 9 o più proposte di legge), che complessivamente diminuiscono di oltre 15 punti, dal 27 per cento circa all'attuale 10,5.

La partecipazione individuale all'iniziativa risulta quindi più diffusa ed equamente distribuita che in passato, non vi sono più consiglieri estranei all'iniziativa legislativa e al tempo stesso si riduce la forbice fra chi è più e meno coinvolto.

Vale la pena osservare che i consiglieri maggiormente attivi sul versante dell'iniziativa sono anche membri dell'Ufficio di presidenza i quali assommano l'ordinaria iniziativa di partito a quella intrapresa come collegio.

A livello delle coalizioni si rileva che l'iniziativa legislativa si ripartisce in modo assai equilibrato fra maggioranza, opposizioni ed aggregazioni trasversali: nello specifico abbiamo 14 proposte di legge delle opposizioni, 15 di gruppi della maggioranza e 15 presentate da aggregazioni trasversali. Si conferma con ciò una tendenza nuova tipica dell'ottava legislatura che avevamo già messo in luce nel precedente rapporto: se in passato l'iniziativa legislativa ci era apparsa sempre specifico appannaggio dell'una o dell'altra coalizione (del centro destra fino al 2004, di Toscana democratica nel 2004 e 2005) attualmente questa si presenta come ben distribuita e poco sensibile alla discriminante politica, *delineando un tratto marcatamente pluralistico dell'assemblea, in luogo di quello avversariale sinora prevalente.*

Pertanto, al di là del ridotto tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, osserviamo che l'ampia partecipazione dei consiglieri all'iniziativa e la

tendenziale equidistribuzione della stessa fra le varie formazioni politiche, concorrono ad elevare il livello del confronto politico che ha luogo nell'assemblea: questo infatti tende sempre più a strutturarsi attorno a proposte la cui elaborazione coinvolge un numero sempre più ampio di eletti e che nel loro insieme appaiono meno vincolate di un tempo alla contrapposizione fra i due principali blocchi elettorali.

4. DIMENSIONI FISICHE

Come di consueto, anche quest'anno il Rapporto dedica un paragrafo all'analisi quantitativa dei testi delle proposte di legge e delle leggi; un'analisi che elegge a proprio riferimento centrale l'insieme delle proprietà fisiche dei testi, la loro conformazione quali oggetti materiali oltre che prodotti intellettuali. Siamo ben consapevoli del fatto che un simile approccio non debba essere sopravvalutato, che può risultare estremamente riduttivo e persino fuorviante. Riteniamo, tuttavia, che valga la pena di compiere un breve sforzo anche in questa direzione, per due ragioni fondamentali. Innanzitutto perché ciò consente di acquisire elementi di conoscenza più dettagliati e approfonditi su come effettivamente si configurino i prodotti legislativi. E inoltre, perché l'articolazione dei rapporti fra le grandezze fisiche che compongono una legge, la loro interdipendenza, il loro dosaggio, concorrono a determinare proprietà qualitative più salienti quali, in primo luogo, la leggibilità dei testi, la loro estensione, la loro differente funzionalità e, in ultimo, la loro fruibilità da parte degli operatori del diritto. Infine, vale la pena osservare come l'eventuale variazione di queste grandezze fisiche nel passaggio dalla fase propositiva alla promulgazione, fornisca indicazioni utili a misurare ed interpretare la capacità di intervento del Consiglio e le modalità con cui questa si esplica.

Ripeteremo quindi la consueta rilevazione e analisi di come proposte e leggi si distribuiscono per numero di articoli, di commi e di caratteri. I dati che seguono (alle tabelle 4, 5 e 6) contengono la distribuzione delle proposte di legge e delle leggi approvate per classi omogenee di ampiezza.

A livello delle proposte di legge, sia la distribuzione per articoli, sia per commi sia per caratteri, conservano le due proprietà caratteristiche evidenziate in tutti i precedenti rapporti: *polarizzazione e concentrazione*. Le due proprietà caratterizzano in modo simmetrico sia le proposte di iniziativa della Giunta sia quelle di iniziativa dei consiglieri.

Polarizzazione. Le tre serie relative alle proposte di legge manifestano lo stesso andamento, con le frequenze fortemente polarizzate all'estremo iniziale della scala ed una debole risalita nella classe di maggiore ampiezza. Dal punto di vista grafico la forma descritta dagli andamenti è quella di una "U" asimmetrica, col secondo braccio sensibilmente inferiore al primo. Nel caso della Giunta il fenomeno è più pronunciato, con una risalita particolarmente evidente della classe contenente i testi più ampi (Vedi Fig. 2).

Concentrazione. Tutte le distribuzioni sono molto concentrate: le proposte di legge si addensano nella prima classe di ampiezza, quella con i testi più brevi. Nel merito, il grado di concentrazione cresce passando dall'iniziativa di Giunta a quella consiliare e in funzione inversa al dettaglio dell'indicatore adottato: è massima nella

distribuzione per numero di caratteri, minima, ma sempre elevata, nella distribuzione per numero di articoli. Le proposte di legge di origine consiliare si caratterizzano per una loro particolare brevità rispetto a quelle della Giunta, per tutti gli indicatori usati. La loro concentrazione nella prima classe aumenta sensibilmente rispetto al precedente Rapporto: dal 52 al 61 per cento nel caso delle distribuzioni per numero di articoli e di commi e dal 68 al 71 per cento nella distribuzione per numero di caratteri.⁹ Sotto questo aspetto, le 7 proposte di legge presentate dall'Ufficio di presidenza si collocano tutte nelle classi di minor ampiezza del testo, sia per numero di articoli che di commi che di caratteri, qualificandosi di norma, per il fatto di consistere in micro interventi manutentivi di leggi previgenti. Le proposte di Giunta, al contrario, si disperdono in modo più equilibrato fra le classi e, soprattutto, aumentano la loro presenza nelle classi di maggiori dimensioni riducendo la concentrazione nelle classi di grandezza minimali.

Tab. 4 – Proposte di legge presentate e leggi promulgate nel 2007 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
ARTICOLI												
Da 1 a 5	20	39,2	27	61,4	47	49,5	14	38,9	8	53,3	22	43,1
Da 6 a 10	9	17,6	8	18,2	17	17,9	6	16,7	4	26,7	10	19,6
Da 11 a 15	10	19,6	6	13,6	16	16,8	4	11,1	2	13,3	6	11,8
Da 16 a 20	1	2,0	-	-	1	1,1	3	8,3	1	6,7	4	7,8
Oltre 20	11	21,6	3	6,8	14	14,7	9	25,0	-	-	9	17,6
TOTALE	51	100,0	44	100,0	95	100,0	36	100,0	15	100,0	51	100,0

Tab. 5 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2007 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
COMMI												
Da 1 a 10	20	39,22	27	61,36	47	49,47	15	41,67	10	66,67	25	49,02
Da 11 a 20	10	19,61	6	13,64	16	16,84	8	22,22	2	13,33	10	19,61
Da 21 a 30	6	11,76	5	11,36	11	11,58	3	8,33	1	6,67	4	7,84
Da 31 a 40	4	7,84	2	4,55	6	6,32	1	2,78	1	6,67	2	3,92
Oltre 40	11	21,57	4	9,09	15	15,79	9	25,00	1	6,67	10	19,61
TOTALE	51	100,0	44	100,0	95	100,0	36	100,0	15	100,0	51	100,0

⁹ Il raffronto è con le le tabelle 6, 7 e 8 del Rapporto 2005-2006, pagg. 145 e 146.

Tab. 6 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2007 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.000	24	47,06	31	70,45	55	57,89	17	47,22	11	73,33	28	54,90
Da 5.001 a 10.000	7	13,73	3	6,82	10	10,53	4	11,11	1	6,67	5	9,80
Da 10.001 a 15.000	6	11,76	6	13,64	12	12,63	3	8,33	3	20,00	6	11,76
Da 15.001 a 20.000	6	11,76	-	-	6	6,32	4	11,11	-	-	4	7,84
Oltre 20.000	8	15,69	4	9,09	12	12,63	8	22,22	-	-	8	15,69
TOTALE	51	100,0	44	100,0	95	100,0	36	100,0	15	100,0	51	100,0

Spostando l'attenzione alle dimensioni fisiche delle leggi promulgate (*parte destra delle tabelle*) possiamo segnalare nuovamente due fenomeni caratteristici principali: l'asimmetria e la crescita dimensionale.

Asimmetria. Se nel caso delle proposte di legge le serie della Giunta e dei consiglieri seguivano grosso modo lo stesso andamento curvilineo, con una forte concentrazione nelle classi dimensionali più piccole, nel caso delle leggi promulgate i loro andamenti si diversificano nettamente. Nel merito, passando dalle proposte di legge alle leggi promulgate, nel caso della Giunta la curvatura delle serie (la U) si accentua, nel caso dell'iniziativa consiliare, invece, tende a scomparire per effetto del ridursi del secondo polo, quello delle leggi più grandi (vedi Fig. 2).

L'andamento della serie delle leggi proposte dalla Giunta tende, infatti, a ricalcare in modo molto fedele la corrispondente serie delle proposte di legge¹⁰. È lecito supporre che ciò avvenga in ragione dell'elevato tasso di successo della Giunta che, con tutta evidenza, fa sì che il procedimento di approvazione non sia granché selettivo. Molto diverso è, invece, il caso delle leggi di iniziativa consiliare le quali si distribuiscono in maniera assai difforme dalle proposte di legge: le serie ci appaiono, infatti, tronche e concentrate nelle classi di minor ampiezza dei testi, attestando la rarefazione di leggi di iniziativa consiliare fra quelle di maggiori dimensioni. Queste considerazioni possono esser fatte a proposito sia della distribuzione per articoli che per commi che per caratteri, con una sensibile accentuazione del trend quanto più l'indicatore scende nel dettaglio: come già rilevato gli anni passati, con la distribuzione per caratteri la tendenza è esasperata con una forte concentrazione, che in questo caso è di *oltre il 73 per cento* delle leggi di origine consiliare nella classe inferiore ai 5.000 caratteri (Tab. 6).

Crescita dimensionale. Il passaggio dalle proposte alle leggi comporta, in linea generale, l'affermazione di testi di maggior impatto quantitativo. Ciò vale sia per la Giunta che per l'iniziativa consiliare la quale, a differenza del precedente periodo di

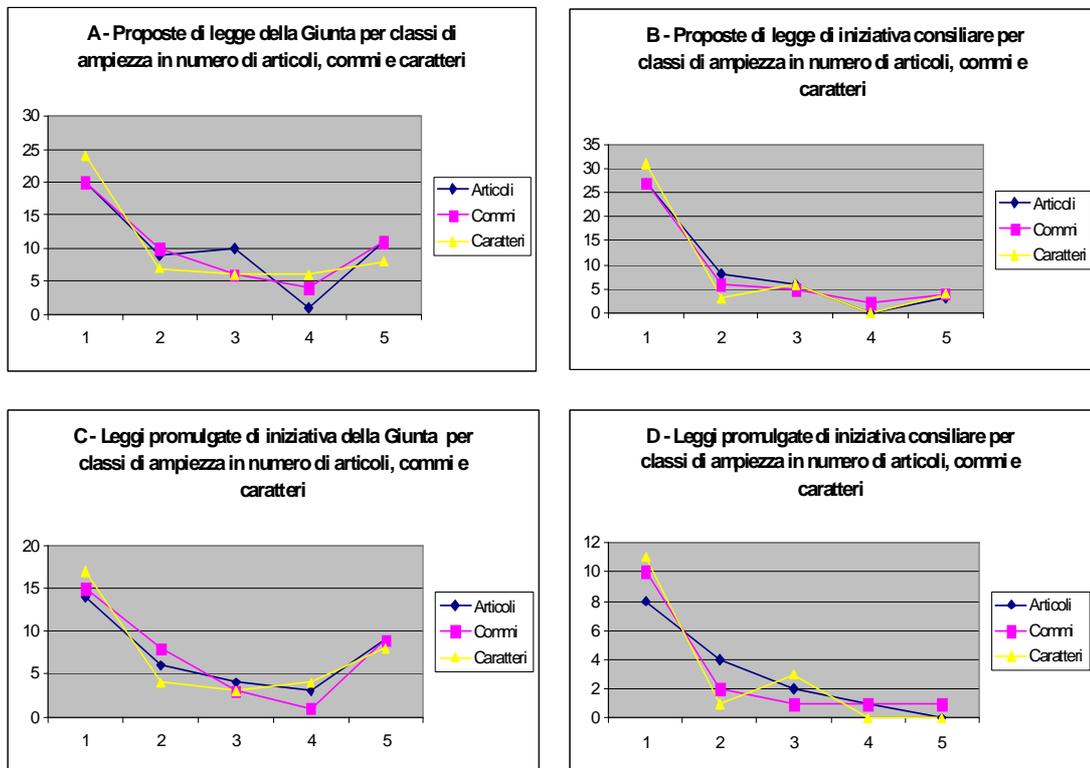
¹⁰ Si confrontino il quadro A ed il quadro B di figura 2

osservazione riesce a farsi sentire anche al di fuori della classe di minori dimensioni. Crescita, in questo caso, è sinonimo di maggiore dispersione fra le classi, cioè aumento della copertura e riduzione della concentrazione.

Prendendo in considerazione il livello di concentrazione nella classe contenente i testi di più ridotte dimensioni, la presenza di leggi di iniziativa consiliare cala ovunque in maniera sensibile: dal 71 al 53 per cento nelle leggi fino a 5 articoli, dall'82 al 66 per cento in quelle fino a 10 commi, e addirittura dal 94 al 73 per cento fra le leggi fino a 12 mila caratteri. Similmente cresce la presenza di leggi consiliari o, per meglio dire, si rileva, a differenza del precedente Rapporto, una presenza, pur minima, di "grandi" leggi di origine consiliare. In generale cresce la capacità di presidio dell'iniziativa consiliare sull'intera lunghezza della nostra scala dimensionale: se nel precedente rapporto le serie dell'iniziativa consiliare apparivano tutte e tre tronche, con la presenza di ben otto "buchi", nel 2007 questi vuoti si riducono a tre soltanto.

Inoltre, mentre nel precedente Rapporto non si rilevava alcuna legge di iniziativa consiliare che superasse i 10 articoli, nel 2007 queste leggi sono ben 3; se non vi erano leggi superiori ai 30 commi adesso ne ritroviamo due, così come le leggi superiori ai 10 mila caratteri che da zero arrivano a tre. E tutto ciò, si badi bene, a fronte di un numero totale di atti alquanto inferiore a quello del precedente Rapporto (51 contro 73) essendo questo relativo a un periodo più lungo.

Fig. 2 - Raffronto delle proposte di legge e delle leggi promulgate per indicatori quantitativi e per proponente



NB: i numeri 1, 2, 3, 4, 5 indicati sulla retta delle ascisse corrispondono alle classi di ampiezza per numero di articoli, commi e caratteri di cui alle tabelle 4, 5, 6. Es: 1 = fino a 5 articoli, fino a 10 commi, fino a 5 mila caratteri e così via.

Riassumendo: l'asimmetria delle serie di Giunta e Consiglio, crescita dei testi approvati rispetto a quelli proposti, predominanza della Giunta, restano tratti caratteristici della produzione legislativa. Il quadro delineato non è certo innovativo; tuttavia, nel corso del 2007, esso si presenta con variazioni di un certo rilievo, se non nelle tendenze di fondo, certamente nella forza con cui esse si manifestano. *Si affermano, cioè, delle differenze di grado piuttosto significative che riguardano tutta la legislazione prodotta e che originano essenzialmente dalle differenti dinamiche dell'iniziativa consiliare che appaiono oggi maggiormente influenti.*

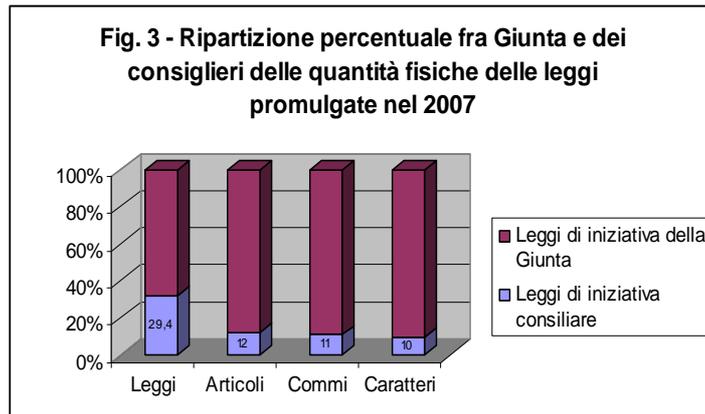
Quindi, se pur si registra una netta flessione dell'iniziativa consiliare, aumenta in maniera sensibile il peso del Consiglio sul lato della legislazione prodotta. Questa infatti cresce dal precedente 23,3 per cento all'attuale 29,4 per cento e, per di più, si osserva una maggiore tenuta dell'iniziativa consiliare nelle leggi di maggiore estensione. *Le tendenze del 2005-2006 restano, ma meno pronunciate* e per tutti gli indicatori adottati (leggi, articoli, commi, caratteri) l'impronta consiliare sul totale della legislazione prodotta tende a farsi più evidente: se si paragona il grafico di figura 3 col corrispondente del precedente rapporto, si osserva che il peso dell'iniziativa consiliare cresce in modo uniforme sia nella quota di leggi, sia di articoli, sia di commi e sia di caratteri della legislazione prodotta.

Se queste sono le tendenze relative all'iniziativa consiliare, a livello globale l'evoluzione degli indicatori quantitativi prende un andamento ugualmente crescente in rapporto al precedente periodo di rilevazione. Spostando infatti l'attenzione dalle distribuzioni per classi agli indicatori di tendenza centrale, troviamo la conferma che rispetto all'inizio della legislatura, gli atti elaborati nel procedimento legislativo tendono nel 2007 ad aumentare per ampiezza e per articolazione. *La tabella 7 ci informa infatti che, rispetto al più recente passato (Rapporto 2005-2006) sia per le proposte di legge sia per le leggi prodotte, tutti gli indicatori quantitativi assumono valori nettamente superiori.* L'incremento investe sia il numero medio di articoli che di commi che di caratteri, sia delle leggi sia delle proposte di legge; tutti questi indicatori assumono oggi valori che sono circa il doppio di quelli raggiunti nel periodo 2005-2006.

La legislazione del 2007 ci appare quindi comparativamente più ampia e più articolata rispetto a quella di inizio legislatura, e maggiormente segnata dall'iniziativa consiliare.

Tab. 7 - Proposte di legge e leggi pubblicate nel 2007: indici di tendenza centrale e raffronto col precedente rapporto

	2005-2006		2007	
	Proposte di legge	Leggi	Proposte di legge	Leggi
Media articoli	8	8	11	14
Media commi	19	18	25	30
Media caratteri	6.653	6.548	9.638	12.054



5. DIMENSIONI FISICHE E TRASFORMAZIONE DEI TESTI

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

L'attività emendativa del Consiglio – sia quella a carattere eminentemente politico, sia quella più tecnica di applicazione delle prescrizioni del Manuale di drafting e dello Statuto – dà luogo, se presente, ad alterazioni delle proprietà fisiche delle leggi, segnatamente dell'ampiezza e della conformazione dei testi. Eventuali variazioni nel numero degli articoli, dei commi e dei caratteri possono dunque essere rilevatrici della sussistenza o meno di un'attività emendativa, più o meno formalizzata, e delle dimensioni in cui questa si esplica, fornendo indicazioni utili a meglio comprendere quale sia il ruolo del Consiglio all'interno del processo legislativo. Tutto ciò, naturalmente, assumendo due condizioni di base: a) l'ambivalenza della funzione emendativa (che può essere sia tecnica che politica); b) la presenza, ad oggi, di un insieme di regole ben definito riguardo la redazione dei testi normativi (Il manuale di drafting) che obiettivamente induce una pressione sui testi originati in fase di iniziativa affinché siano modificati e piegati a determinati standard.

L'attività emendativa di cui sopra è quindi molto vasta e articolata, comprendendo sia le ordinarie procedure politiche di votazione delle modifiche, ma anche attività meno visibili, quali l'introduzione di modifiche direttamente da parte degli uffici o la riscrittura dei testi da parte di comitati ristretti in seno alle commissioni. Tutte queste attività possono essere svolte sia in aula che in commissione, talvolta in entrambe le sedi.

Abbiamo così messo in relazione le proprietà fisiche delle 51 leggi promulgate con quelle delle proposte di legge da cui derivano, misurando tutte le eventuali variazioni nel numero di articoli, di commi e di caratteri. I risultati dell'indagine attestano, anche per il 2007 la sussistenza di una apprezzabile influenza consiliare e in netta crescita sul precedente periodo.

A livello generale osserviamo che solo una ridottissima minoranza delle leggi convertite ha passato indenne l'elaborazione consiliare: solo 2 leggi su 51 (cioè solo il 4 per cento) sono state approvate con lo stesso numero di articoli, commi e caratteri della

proposta di legge originaria.¹¹ Nel precedente rapporto tale quota fu dell'11 per cento, siamo quindi di fronte ad una evoluzione ulteriore di valori che già sembravano molto significativi.

Per tutte le 49 leggi restanti si rileva una qualche forma di modificazione; nello specifico:

- 13 leggi (il 25 per cento delle 51 leggi promulgate) hanno subito cambiamenti nel numero di articoli: tutte in aumento.
- 14 leggi (il 27 per cento del totale) hanno subito una modificazione nel numero di commi: 1 in diminuzione, 13 in aumento;
- 49 leggi (il 96 per cento), ha subito una modificazione nel numero dei caratteri: 25 in diminuzione, 14 in aumento.

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

Come atteso le leggi proposte dalla Giunta ricevono dal Consiglio un'attenzione particolare, mentre le proposte originate in seno al Consiglio stesso subiscono modifiche in minore percentuale. *La variabilità media fra proposte e leggi, relativa alla somma delle modifiche in articoli, commi e caratteri, è infatti più che doppia nel caso delle leggi della Giunta (566 contro 268).*

Fra le tre possibili, la modifica nel numero dei caratteri è di gran lunga la più diffusa, ed anche la più resistente, nel senso che si trova spesso da sola in assenza di uno o anche di entrambe le altre. Ed è probabilmente anche la più significativa, dal momento che le due precedenti a buon diritto possono avere luogo anche ai fini della migliore leggibilità della norma, della sua più opportuna presentazione e così via: la modifica del numero di caratteri, al contrario, è più soggetta a identificare anche un cambiamento di ciò che effettivamente la legge "dice", e da questo punto di vista osserviamo come l'intervento consiliare sia esteso e profondo.

Sarà compito dei contributi successivi approfondire gli aspetti qualitativi e di dettaglio di questo punto, per ora l'analisi quantitativa descrive la sussistenza di un'attività intensa, di un lavoro alacre attorno ai testi.

Collocandoci sempre sul versante dell'analisi quantitativa, giova riportare le modifiche che abbiamo rilevato sull'ampiezza iniziale dei testi ai quali si sono applicate e spostare così il fuoco dalla diffusione delle modifiche alla loro portata. È di tutta evidenza, infatti, che a parità di numero di elementi fisici modificati, l'intensità e la profondità dei cambiamenti sarà maggiore o minore a seconda della quantità di tali elementi nel testo iniziale. Un conto è aggiungere due articoli di una proposta di legge di 30, altra cosa è aggiungerli a una di tre. Occorre dunque riportare la variazione totale alla consistenza iniziale della proposta di legge.

¹¹ Le leggi totalmente prive di modifiche rispetto alla proposta iniziale sono la legge 12 novembre 2007, n. 58, (Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 9 giugno 2006, n. 22 "Costituzione della Fondazione del Consiglio regionale della Toscana"), presentata da consiglieri dell'Ufficio di presidenza e la legge 4 aprile 2007, n. 17, (Rettifica dei confini tra i Comuni di Calcinaia e Pontedera, proposta dalla Giunta).

I dati raccolti ci dicono che, in media, la variazione del numero di articoli corrisponde al 44 per cento degli articoli iniziali; la variazione nei commi è mediamente del 32 per cento; quella dei caratteri, infine, è del 10 per cento

Ma è la variazione dei caratteri che appare come più politicamente significativa e che cattura la nostra attenzione. Osserviamo quindi come si distribuiscono le leggi per intensità del cambiamento in numero di caratteri. Sappiamo che 49 delle 51 approvate hanno un numero di caratteri diverso da quello delle proposte di origine; per alcune l'impatto dei caratteri mutati in percentuale ai caratteri iniziali è minimo, per altre è invece molto significativo (vedi tabella 8).

Tab. 8 - Leggi modificate rispetto alla proposta originaria, per variazione percentuale del numero di caratteri

Caratteri modificati	n. leggi	% 2007	% 2005-2006
Fino all'1% della proposta	10	20,4	45,2
Dall'1,1 al 10%	21	42,8	25,8
Oltre il 10%	18	36,8	29,0
Totale	49	100,0	100,0

Se per circa un quinto delle leggi si può parlare di modifiche di poco impatto sul testo base (inferiore all'1 per cento dei caratteri della proposta di legge), per la parte restante le modifiche sono sensibili, e per oltre un terzo del campione appaiono di notevole estensione (superiori cioè al 10 per cento dei caratteri della proposta di legge iniziale). *In confronto al precedente Rapporto aumenta quindi, e in modo considerevole, la quota di leggi a maggiore intensità di modifica.*

Le leggi che appaiono maggiormente modificate rispetto alla proposta iniziale sono la legge 2 marzo 2007, n. 13 (Disposizioni per le consigliere regionali in maternità. Modifiche alla legge regionale 13 giugno 1983, n. 47 "Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali"), la legge 4 luglio 2007, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 "Demanio e patrimonio della Regione Toscana. Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 "Legge forestale della Toscana") e la legge 2 febbraio 2007, n. 1 (Differimento della durata del mandato del Difensore civico regionale in prima attuazione dell'articolo 56 dello Statuto), variate rispettivamente per il 31, 52 e 56 per cento dei caratteri della proposta di legge iniziale.

Resta fuor di dubbio che la quantità delle modifiche dice poco intorno alla loro qualità o rilevanza, e tuttavia, non si può fare a meno di considerare come in virtù dei dati raccolti, il sistema Consiglio, sia in grado di esercitare un'influenza molto forte sulla produzione legislativa finale.

6. MANUTENZIONE NORMATIVA

Un tratto caratteristico della produzione legislativa regionale è la forte presenza di leggi modificative di leggi regionali previgenti. In occasione di tutti i rapporti precedenti si è potuto constatare come la manutenzione dell'ordinamento regionale sia un'opera incessante che si rende necessaria sia per mettere il corpus legislativo regionale in sintonia con l'evoluzione dei riferimenti statali e comunitari sia per renderlo capace di

intervenire in modo più efficace nel merito delle fattispecie regolate con legge. La manutenzione può quindi rispondere a sollecitazioni di diversa natura e così assumere di volta in volta una veste meramente tecnica od una più marcatamente politica, talvolta semplicemente conservativa dei tratti essenziali della legislazione, in certi casi, al contrario, innovativa. Come che sia, questo tipo di produzione legislativa merita una spiegazione ben articolata che sarà fornita nella sezione dedicata alla qualità della legislazione. In questa sede inizieremo fornendo alcuni dati numerici atti a valutarne l'impatto quantitativo.

Le leggi classificate come di manutenzione promulgate nel 2007 sono quelle riportate nell'appendice alla parte sulla qualità.

Come si vede non tutte le leggi recano esplicitamente la dizione "modifica a...", ma dall'analisi puntuale dei testi è stato rilevato che esercitano funzioni modificative anche le leggi 1 e 17/2007.

Da quel che è dato ricavare dall'esperienza, la manutenzione normativa si era svolta sinora secondo un procedimento decentralizzato e dal basso, in virtù del quale i singoli settori e le direzioni generali si facevano promotori di interventi legislativi atti a integrare, migliorare e rendere più agevole la strumentazione giuridica di riferimento.

Nel 2007, tuttavia, l'opera di manutenzione normativa è stata condotta anche mediante una legge generale (la legge n. 40/2007), espressamente dedicata alla manutenzione complessiva dell'ordinamento e derivante da un processo di centralizzazione e coordinamento saldamente presidiato dal centro, nello specifico dalla Presidenza della Giunta. L'agire di questi due processi ha determinato una ulteriore crescita del peso della manutenzione normativa ed un'amplificazione dei suoi effetti.

Nell'anno 2007 le leggi di manutenzione normativa promulgate sono state ben 26, pari al 51 per cento delle 51 totali. Nel periodo oggetto del precedente rapporto la loro incidenza era di poco superiore al 38 per cento.

Non solo, le 26 leggi di manutenzione promulgate nel 2007 modificano un totale di 60 leggi a fronte delle sole 24 leggi modificate nel 2005-2006. Il processo è quindi in forte crescita per effetto diretto della legge 40 sulla manutenzione, la quale, da sola, modifica ben 32 delle 60 leggi modificate e 64 articoli delle stesse.

7. DIMENSIONI ASTRATTE DI CONTENUTO

Una volta misurate ed analizzate le dimensioni fisiche delle leggi e delle proposte, non è possibile sottrarsi ad un'altra misurazione: quella delle loro dimensioni politiche. Acquisiamo questo termine "politiche" nel senso più letterale, vale a dire di riferito alla "polis", alla comunità (in questo caso regionale) presso la quale le norme si applicano. Adottiamo pertanto la nota classificazione degli atti normativi in funzione della platea di soggetti nei confronti dei quali essi esplicano i propri effetti, la collaudata classificazione in atti di estensione individuale, micro sezionale e generale. Classificheremo gli atti come *generali*, quando sono tali da esercitare effetti, almeno in potenza, verso tutti i componenti della comunità regionale; *individuali* quando esplicano effetti nei confronti di un unico soggetto, sia esso persona fisica, istituzione o impresa; *settoriali* quando si indirizzeranno verso entità composite e sufficientemente ampie da non poter essere qualificate come gruppi di interesse specifici e infine, *microsezionali*

quando, al contrario dei settoriali, avranno un universo di percettori relativamente esteso ma specificamente delimitato e giuridicamente circoscritto.

In linea generale i dati delle tabelle 9 e 10, indicano *una sensibile crescita di generalità* dei testi delle leggi e delle proposte rispetto alle tendenze misurate nel precedente rapporto.

È segno di ciò la forte riduzione percentuale di leggi e di proposte di legge di estensione individuale e microsezionale, che tornano sotto la soglia del 50 per cento superata nel corso del 2005-2006. Adesso, sia per le proposte che per le leggi promulgate, gli atti di minore ampiezza si stabilizzano attorno al 45 per cento, valore comunque elevato rispetto al trend storico di più legislature. Come già rilevato in merito alle dimensioni fisiche, anche in questo caso la Giunta contribuisce maggiormente alla produzione di leggi e di proposte di maggiore ampiezza di contenuto, se non altro per l'influsso delle leggi di bilancio a iniziativa riservata.

Per quanto concerne il comportamento dei consiglieri esso pare ispirato da una maggiore propensione a testi di ampiezza microsezionale e individuale e da una certa difficoltà a regolare temi di rilievo generale e settoriale. Ma meno che in passato, vediamo infatti che a livello delle proposte di legge il peso di questi atti a corto raggio si riduce, rispetto al precedente rapporto di circa il 10 per cento a tutto vantaggio dei testi a maggior campo materiale.

Resta invece fermo il primato della Giunta nel segmento delle leggi promulgate a vasto campo materiale

Come già rilevato in precedenza le proposte di legge di ampiezza individuale sono quelle che hanno la più elevata probabilità di conversione (oltre il 50 per cento, da 11 proposte a 6 leggi) probabilmente in ragione del loro carattere provvedimentale e urgente.

Tab. 9 - Proposte di legge presentate secondo le dimensioni astratte di contenuto

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	4	7,8	7	15,9	11	11,5
Micro sezionale	13	25,5	19	43,2	32	33,7
Settoriale	16	31,5	8	18,2	24	25,3
Generale	18	35,3	10	22,7	28	29,5
Totale	51	100,0	44	100,0	95	100,0

Tab. 10 - Leggi promulgate secondo le dimensioni astratte di contenuto

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	2	5,6	4	26,7	6	11,8
Micro sezionale	9	25,0	9	60,0	18	35,3
Settoriale	9	25,0	1	6,7	10	19,6
Generale	16	44,4	1	6,7	17	33,3
Totale	36	100,0	15	100,0	51	100,0

8. MATERIE

Come di consueto, la rilevazione delle materie delle proposte di legge e delle leggi promulgate è stata condotta secondo la griglia di classificazione elaborata dal Servizio studi della Camera dei Deputati e adottata dal gruppo di studio Regioni-Camera per la redazione del rapporto nazionale sulla legislazione. Per l'anno in corso la griglia è stata parzialmente modificata senza tuttavia alterarne l'impianto. Le modifiche più importanti concernono l'introduzione della materia "Rapporti internazionali e con l'Unione europea", della voce relativa alle leggi "Multisetto" e la categoria "Altro" per ogni macro settore.

La distribuzione per materie delle proposte di legge è stata sinora contraddistinta da due caratteristiche dominanti: selettività e non differenziazione fra gli iniziatori. Sia la Giunta che i consiglieri, infatti, hanno esercitato il loro potere di iniziativa orientandolo tendenzialmente in direzione di un nucleo abbastanza ristretto di materie e ciò senza soverchie differenze l'una rispetto agli altri, fatta salva la riserva di iniziativa in materia di bilancio.

I dati dell'iniziativa legislativa del 2007 (tab. 11) confermano entrambi questi tratti caratteristici: quello della selettività in modo particolarmente evidente e ampliandone ulteriormente il rilievo.

La presenza di una spiccata logica selettiva è data dal fatto che la copertura effettiva delle materie ad opera di proposte di legge, è nettamente inferiore al totale delle voci riportate in tabella. Come del resto è sempre avvenuto nessuno dei soggetti iniziatori giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie della tabella, ma un simile livello di copertura non viene raggiunto neppure dall'azione combinata di entrambi. Abbiamo così che vi sono ben 19 materie scoperte sulle 43 proposte dalla nostra griglia di rilevazione, per un'incidenza del 44 per cento. Nel periodo analizzato dal precedente rapporto, questa quota di mancata copertura fu solo del 28 per cento (11 materie scoperte su 39 possibili).

Nello specifico, la Giunta ha presentato, nel 2007, proposte di legge in 20 materie, i consiglieri in 16; le materie con iniziativa sia dell'una che degli altri sono 12.

Si conferma così, e si amplifica, una tendenza già rilevata intorno alla selettività. Va però detto che se pur aumenta la quota di materie non coperte da iniziativa, *si attenua invece la polarizzazione esistente fra le materie coperte*. Prendendo infatti come metro il peso delle materie ad alto volume di iniziativa (oltre 6 proposte) si osserva che la loro incidenza sul totale delle proposte è di appena il 47 per cento (45 proposte su 95 totali). Nel precedente rapporto questo valore era di oltre il 70 per cento, con voci quali "tutela della salute", "bilancio" ed "organi della regione" con più di 20 proposte di legge. Attualmente il valore massimo per materia è di 10 proposte di legge in materia di "personale e amministrazione".

Abbiamo dunque, accanto ad una copertura fortemente parziale delle materie, una riduzione della polarizzazione fra quelle oggetto di iniziativa.

Per quanto riguarda la seconda caratteristica saliente, la debole differenziazione, osserviamo che questa si mantiene sostanzialmente inalterata avendosi infatti ben 12 materie sulle 24 coperte in cui si registra compresenza di iniziativa sia della Giunta che dei consiglieri.

Al loro interno, peraltro, non è possibile notare una prevalenza schiacciante dell'uno o dell'altro soggetto iniziatore tale avendosi una sostanziale concordanza col peso relativo di ciascuno. Fanno eccezione, da un lato, le materie bilancio ed enti locali, nelle quali la Giunta esercita un assoluto predominio, obiettivamente correlato alla sua natura di organo eminentemente esecutivo e, dall'altro, le materie organi della Regione, servizi sociali e cultura, nelle quali è invece l'iniziativa consiliare a prevalere in modo netto (per la cultura in modo esclusivo). In tutte le altre materie di compresenza, i rispettivi valori sono molto più ravvicinati e in linea con il differente peso relativo dei due soggetti.

Tab. 11 – Proposte di legge presentate nel 2007 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti (n = 95)

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

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
infrastrutture	20. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti			
	21. Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	22. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)			
	23. Viabilità			
	24. Trasporti			
	25. Protezione civile			
	26. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civili)	3	1	4
Servizi alla persone e alla comunità	27. Tutela della salute	6	4	10
	28. Alimentazione			
	29. Servizi sociali	1	7	8
	30. Istruzione scolastica e universitaria	1		1
	31. Formazione professionale			
	32. Lavoro	2	2	4
	33. Previdenza complementare e integrativa			
	34. Beni e attività culturali		4	4
	35. Ricerca scientifica e tecnologica			
	36. Ordinamento della comunicazione			
	37. Spettacolo			
	38. Sport			
	39. Altro Servizi alle persone e alle comunità	2		2
Finanza regionale	40. Bilancio	9	1	10
	41. Contabilità regionale			
	42. Tributi		2	2
Multisetto	43. Leggi multisetto ¹²	2		2
TOTALE		51	44	95

¹² Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

Tab. 12 – Leggi promulgate nel 2007 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti (n = 51)

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

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Servizi alla persone e alla comunità	27. Tutela della salute	3	4	7
	28. Alimentazione			
	29. Servizi sociali	1	1	2
	30. Istruzione scolastica e universitaria			
	31. Formazione professionale			
	32. Lavoro	1		1
	33. Previdenza complementare e integrativa			
	34. Beni e attività culturali			
	35. Ricerca scientifica e tecnologica			
	36. Ordinamento della comunicazione			
	37. Spettacolo			
	38. Sport			
	39. Altro Servizi alle persone e alle comunità	1		1
Finanza regionale	40. Bilancio	9		9
	41. Contabilità regionale			
	42. Tributi			
Multisetto	43. Leggi multisetto ¹³	1		1
TOTALE		36	15	51

Passando a commentare il dato relativo alle leggi promulgate (tab. 12), rileviamo che la legislazione effettiva conferma il carattere della selettività e azzera quello della scarsa differenziazione, imponendo, al contrario, uno schiacciamento degli ambiti tematici presidiati dalla legislazione prodotta, specie di quella derivante dall'iniziativa consiliare.

La conferma della selettività è attestata in maniera inequivoca dal raggrupparsi delle leggi approvate in sole 16 materie contro le 24 oggetto di iniziativa, con perdite di copertura pari a 2 voci nel macro settore ordinamento istituzionale, 3 nel macro settore Sviluppo economico 2 nel macro settore servizi e 1 nel macro settore finanziario.

L'emergere di una forte differenziazione fra i soggetti iniziatori, per parte sua, è documentata dal fatto che, riducendosi notevolmente il tasso di successo del Consiglio rispetto al tasso di iniziativa, la presenza di leggi ad iniziativa consiliare finisce per essere veramente marginale e circoscritta a un numero esiguo di materie. Mancano leggi di iniziativa consiliare in ben 37 delle 43 materie individuate, l'87 per cento del totale mentre sono solo 6 le materie in cui questa iniziativa ha successo. La Giunta, al contrario, riesce a far approvare proprie proposte di legge in ben 16 materie. Tutto ciò determina una *differenziazione per esclusione* molto forte a cui sfugge solamente la

¹³ Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

legislazione nelle materie organi regionali, caccia e pesca e tutela della salute, nelle quali la legislazione di origine consiliare è predominante, o comunque significativa. Al di fuori di questi ridottissimi ambiti il peso del Consiglio è del tutto residuale se non del tutto assente, in maniera del tutto analoga a quanto rilevato per il precedente rapporto, sia per distribuzione fra materie che per entità del fenomeno.

Prendendo in considerazione la distribuzione fra Giunta e consiglieri delle proposte di legge per macro settore osserviamo che questa ha una struttura bimodale che si impenna in corrispondenza dei macro settori ordinamento istituzionale e servizi alle persone, entrambi attorno al 30% e si attesta su valori poco superiori al 10 per cento per gli altri tre macro settori (tab. 13).

Nel passaggio dall'iniziativa alla legislazione effettiva la struttura, non si altera significativamente tranne per la nettissima riduzione del macro settore servizi alle persone che cala dal 30 al 20 per cento, a beneficio dei tre mediani. Stabile l'ordinamento istituzionale. Circa il 30 per cento delle proposte di legge ha per oggetto materie afferenti l'ordinamento istituzionale dell'ente Regione, con un incremento di 7 punti percentuali rispetto al precedente Rapporto. Questa incidenza viene confermata anche a livello di legislazione effettiva (da 28 su 95 proposte a 15 su 51 leggi).

Per ciò che attiene ai rapporti fra i soggetti politici si osserva che, se sul versante dell'iniziativa quella di origine consiliare prevale su quella di Giunta in due macrosettori, a livello di legislazione prodotta accade il contrario, senza eccezioni.

Tab. 13 – Proposte di legge e leggi pubblicate. Distribuzione per macrosettori e ripartizione dell'iniziativa fra Giunta e consiglieri (Valori assoluti)

	Proposte di legge			Leggi pubblicate		
	Giunta	Consiglieri	Totale	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	13	15	28	9	6	15
Sviluppo economico e attività produttive	8	5	13	5	4	9
Territorio, ambiente e infrastrutture	7	4	11	6	-	6
Servizi alle persone e alle comunità	12	17	29	6	5	11
Finanza regionale	9	3	12	9	-	9
TOTALE	49	44	93	35	15	50

* Al netto di due proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta (di cui una promulgata)

9. L'ESAME DELL'AULA

L'esame delle proposte di legge da parte dell'aula si svolge secondo una procedura articolata per fasi, dalla relazione al voto finale. La diffusione delle singole fasi e le loro combinazioni, forniscono indicatori, ancorché grossolani, del dibattito consiliare e della capacità emendativa dell'aula. Parallelamente, l'intervento o meno della Giunta nella discussione e la numerosità degli interventi effettuati dai consiglieri,

sono elementi da considerare per avere una misura del tono politico della discussione in aula. In questo paragrafo daremo conto, pertanto, della ricorrenza delle varie fasi, delle sequenze di fasi più ricorrenti, del comportamento della Giunta e dell'articolazione del dibattito.

Prendendo come unità d'osservazione il ricorrere delle *singole fasi*, possiamo definire una gerarchia di frequenza che ci consente una prima descrizione delle caratteristiche dell'esame d'aula. Nello specifico, la nostra comprensione del fenomeno può essere agevolata dal confronto con i valori rilevati nel precedente rapporto (tab. 14).

Tab. 14 – Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi nell'ottava legislatura. Valori percentuali

FASI D'AULA	2007	2005-2006	VARIAZIONE
Relazione	88%	75%	+ 13%
Dichiarazioni di voto	61%	75%	- 14%
Dibattito	55%	64%	- 9%
Intervento Giunta	41%	50%	- 9%
Presentazione emendamenti	41%	35%	+ 6%
Approvazione senza interventi	10%	12%	- 2%
Presentazione o.d.g.	16%	14%	+ 2%

Rispetto al periodo 2005-2006 assistiamo a sensibili incrementi delle leggi con svolgimento di una relazione e con presentazione di emendamenti, calano però in modo vistoso le altre fasi d'aula più tipiche, e in particolare, quella delle dichiarazioni di voto. La Giunta interviene solo nel 41 per cento dei casi, lasciando così scoperta la trattazione in aula di buona parte delle sue stesse proposte.

Non di meno, resta elevato il numero di leggi sottoposte ad un esame intenso da parte dell'aula. Questa constatazione discende dalla misurazione del *numero di interventi* svolti nel dibattito di ciascuna delle leggi approvate (tab. 15). In confronto al precedente Rapporto si riduce di quasi tre punti il numero di leggi approvate senza alcun intervento in aula (dal 12,3 al 9,8 per cento) e cresce ulteriormente la quota di leggi con un numero alto di interventi. Il dato è uniforme per l'ottava legislatura ed è in netto contrasto con la settima, allorché la quota di leggi approvate senza interventi era molto elevata (39% nel 2004-2005).

Tab. 15 - Leggi approvate nel 2007 per numero di interventi in aula

Interventi	N. leggi	2007	2005-2006
nessun intervento	5	9,8%	12,3%
un intervento	8	15,7%	5,5%
da 2 a 5	19	37,3%	36,6%
da 6 a 10	8	15,7%	26,1%
>=11	11	21,5%	20,5%
Totale	51	100,0%	100,0%

Nessuna fase d'aula ha una ricorrenza totalitaria, la stessa relazione non compare che nell'88% delle leggi. Similmente la Giunta regionale mantiene la propria presenza nell'esame d'aula, che però è ben lungi dal coprire tutte le leggi, comprese quelle che essa stessa introduce.

Cresce ulteriormente la quota di leggi che sono fatte oggetto di tentativi di elaborazione da parte dell'aula, sia sotto forma di presentazione di emendamenti (dal 35 al 41 per cento) che di ordini del giorno (dal 12 al 14 per cento).

Per quanto riguarda le combinazioni di fasi d'aula la tabella 16 fornisce un quadro generale indicando, per ciascuna di esse, il numero di fasi di cui si compone e l'incidenza percentuale sul totale delle 51 leggi promulgate.

Tab. 16 – Sequenze ricorrenti nel corso dell'esame in aula delle 51 leggi promulgate nel 2007

N. fasi	SEQUENZE	N.	%
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Odg + Voto	4	7,8
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	7	13,7
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	2	3,9
5	Relazione + Dichiarazioni di voto + emendamenti + Odg + Voto	1	2,0
4	Relazione + Dibattito + Emendamenti + Voto	11	21,6
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + emendamenti + Voto	1	2,0
4	Relazione + Emendamenti + ordini del giorno + Voto	1	2,0
3	Relazione + Dichiarazioni di voto + Voto	6	11,8
3	Relazione + dibattito + voto	4	7,8
3	Relazione + Emendamenti + Voto	2	3,9
2	Relazione + Voto	6	11,8
2	Emendamenti + voto	1	2,0
1	Solo voto	5	9,8
	TOTALE	51	100,0

La prima informazione di un certo rilievo è la tendenziale semplificazione dell'esame d'aula causata dalla riduzione del numero di sequenze rispetto al precedente rapporto: ad oggi ci troviamo di fronte a 13 sequenze a fronte delle 15 registrate nel 2005-2006 ed alle 19 del nel 2004-2005, siamo quindi in presenza di un trend costante.

La distribuzione delle frequenze appare ad oggi molto più equamente distribuita che in passato, con una crescita delle sequenze di media lunghezza a detrimento di quelle molto lunghe o molto corte. Parimenti le leggi appaiono meno fortemente concentrate, con poche sequenze intensamente ricorrenti ed una visibile spalmatura degli atti fra le varie voci.

In aggiunta a ciò e a conclusione del paragrafo, vale la pena di segnalare che, rispetto al precedente Rapporto:

- a. l'esame d'aula perde i tratti della polarizzazione in sequenze molto lunghe e molto corte e della concentrazione delle leggi in poche sequenze; non emerge un modello di riferimento chiaro;

- b. si accresce la presenza di sequenze tendenzialmente trasformative, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal loro successo finale. Il 41 per cento delle leggi è di questo tipo; di queste ben 17 (il 33 per cento delle approvate) sono state effettivamente emendate in aula.
- c. l'elaborazione in aula delle leggi diviene meno tesa e complessa dal punto di vista procedurale: si verifica nel periodo un solo caso di verifica del numero legale in aula a fronte degli otto casi del precedente rapporto.

10. CONCLUSIONI: QUALE PRODUZIONE LEGISLATIVA?

Terminato questo sommario esame dell'iniziativa legislativa e dei processi che la portano a tradursi in legislazione, dobbiamo ora chiederci quali siano i tratti generali di questa e, su tali basi, gettare una luce retrospettiva su come funzioni il procedimento e, nello specifico, cosa filtri, cosa lasci passare, quali siano i suoi esiti.

In estrema sintesi la produzione legislativa del 2007 ci si presenta come:

1. *abbondante*: le 51 leggi promulgate nel 2007 costituiscono un dato rilevante di per sé e ancor più significativo in prospettiva comparata. La promulgazione di 51 leggi nell'anno dà un valore di 4,3 leggi al mese, in netta crescita rispetto al valore di 3,7 leggi al mese del 2005-2006 (73 leggi per 20 mesi di rilevazione);
2. *corposa*: tutti gli indicatori quantitativi attestano una crescita dimensionale delle leggi approvate, sia per numero di articoli che di caratteri che di commi. Il dato è in forte crescita rispetto al precedente periodo (vedi Tab. 7);
3. *manutentiva*: le leggi di manutenzione normativa, contrariamente alle attese, sono numerose e in netta crescita rispetto al passato; si segnala la novità di una legge generale di manutenzione dell'ordinamento, l'unica, forse, ad avere finalità manutentive reali; negli altri casi la manutenzione è sovente finalizzata a una modifica nel merito degli obiettivi della legge previgente (vedi parte II);
4. *ispirata dalla Giunta*: almeno prevalentemente, ma con un contributo consiliare molto significativo (il rapporto di 70 a 30 fra leggi di iniziativa di Giunta e dei consiglieri è il più alto mai registrato dalle nostre rilevazioni);
5. *fortemente elaborata dal Consiglio regionale*: la legislazione effettiva e in modo particolare quella promossa dalla Giunta viene estesamente modificata nel corso dell'esame in Consiglio, con modifiche anche molto consistenti, per lo meno dal punto di vista quantitativo;
6. *autocentrata*: vale a dire prevalentemente afferente materie che hanno per oggetto il funzionamento dell'ente o, per meglio dire, del sistema regionale di governance. Le leggi approvate in materia di organi regionali e di bilancio assommano esattamente a circa il 50 per cento del totale (tab. 12). Da segnalare la stretta connessione fra bilancio e programmazione regionale, tale che le specifiche modalità di intervento nei vari settori sono definite essenzialmente da atti di pianificazione successiva approvati con delibera;
7. *orientata al welfare*: delle restanti materie, quelle relative alla tutela della salute ed ai servizi sociali dominano nettamente il quadro con 11 ricorrenze complessive sulle 27 residue (vedi tab. 12).