

INIZIATIVA LEGISLATIVA E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

REDATTORE: Alessandro Tonarelli*

1. Introduzione; 2. Analisi istituzionale dell'iniziativa legislativa; 3. L'iniziativa consiliare; 4. Dimensioni dell'iniziativa ed effetti trasformativi; 5. Materie; 6. L'esame dell'aula; 6.1. *Ipotesi di correlazione*; 7. La votazione delle leggi regionali

1. INTRODUZIONE

La presente sezione del Rapporto si manterrà, per la sua gran parte, in linea con l'impostazione tradizionalmente adottata. A questo fine saranno riproposte tutte le rilevazioni concernenti gli aspetti quantitativi dell'iniziativa legislativa e del procedimento non già ricompresi nelle parti di competenza delle commissioni. Come di consueto, la nostra analisi terrà sistematicamente conto del comportamento dei diversi soggetti titolari del potere di iniziativa ai sensi dell'art. 23 dello Statuto e manterrà, ovunque possibile, una prospettiva di comparazione diacronica. Una particolare attenzione sarà come sempre prestata all'iniziativa legislativa di origine consiliare ed alle dinamiche politiche da cui questa scaturisce.

La rilevazione avrà ad oggetto sia proprietà statiche sia proprietà dinamiche dell'iniziativa e del procedimento, includendo fra le prime quelle concernenti le dimensioni, la provenienza e le materie dei testi e, fra le seconde, quelle concernenti la durata dell'iter delle proposte di legge, gli effetti trasformativi dell'esame consiliare su di esse e la loro discussione e votazione in aula, intrattenendoci particolarmente su queste due fasi.

I dati saranno oggetto di una lettura diacronica variamente articolata a seconda della disponibilità delle serie storiche: in tutti i casi sarà proposta una comparazione con i corrispondenti dati dell'anno precedente, in altri la comparazione potrà estendersi all'intera legislatura e, in qualche caso, a tutto il quarantennio della Regione.

Concludendo, saranno oggetto di questo contributo le 75 proposte di legge presentate nell'anno solare 2009 e le 62 leggi approvate nel 2009¹; per un numero limitato di tabelle il campo sarà ristretto alle sole 47 proposte di legge presentate ed approvate nel corso dell'anno. Per talune variabili di carattere generale l'esposizione dei dati si estenderà anche alle proposte di legge presentate nell'anno 2010, la conclusione della legislatura ha reso tuttavia impossibile, per esse, la discussione di molti aspetti specifici.

* Alla stesura di questo capitolo hanno collaborato Barbara Cocchi, Silvia Guarnieri e Alessandro Zanelli Quarantini.

¹ Tutte le leggi approvate nel 2009 sono state promulgate entro l'anno

2. ANALISI ISTITUZIONALE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

In questo paragrafo si darà conto dei caratteri generali dell'iniziativa legislativa sviluppata nel 2009, prendendo in considerazione le seguenti dimensioni di analisi: a) il volume complessivo dell'iniziativa, b) la sua ripartizione fra i soggetti titolari del relativo potere, c) gli esiti delle proposte di legge presentate nell'anno. La prospettiva temporale sarà estesa, nei limiti delle fonti, fino ad abbracciare l'intera ottava legislatura e per alcune variabili, tutte le precedenti.

Le proposte di legge presentate nel 2009 sono state 76, una delle quali di iniziativa popolare ai sensi dell'art. 74 dello statuto.² In linea con la tendenza generale misurata nella corrente legislatura, l'iniziativa popolare e degli enti locali si conferma alquanto rarefatta e disorganica; per tale ragione continueremo a circoscrivere la nostra analisi a quella promossa dalla Giunta e dai consiglieri. Con riferimento al contributo dei due attori principali, il valore complessivo dell'iniziativa legislativa si presenta in lieve crescita rispetto all'anno precedente con un incremento di 4 leggi: dalle 71 del 2008 alle 75 del 2009. Il valore annuale si mantiene, tuttavia, al di sotto della media di legislatura (79 proposte/anno) e molto distanziato dal valore medio storico relativo alle prime sette legislature regionali, pari a 105 proposte di legge per anno (Tab. 1).

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

Periodo	Pdl	Giunta	Consiglieri	Tasso mensile
2005	80	34%	66%	10,0
2006	74	46%	54%	6,2
2007	95	54%	46%	7,9
2008	71	58%	42%	5,9
2009	75	67%	33%	6,3
2010	10	20%	80%	5,0
Media prime sette leg.	105	71%	29%	8,8
Media ottava legislatura	79	58%	42%	6,5

Il dato del 2009 conferma un trend di sostanziale riduzione dell'input legislativo, iniziato ormai da tempo in conseguenza di espliciti orientamenti del legislatore nazionale in favore della semplificazione normativa (Tab. 2). L'orientamento di cui sopra ha trovato una ampia attuazione nell'ambito del progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica» collegato al programma di governo di Giunta del 2000 nel quale era stabilito l'obiettivo della riduzione e semplificazione dello stock normativo, da attuarsi anche mediante una limitazione della produzione legislativa. Si assiste così a una caduta verticale del numero

² Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 6 (Valorizzazione e tutela degli sport della tradizione "Gioco del pallone col bracciale e pallatamburello"), presentata dai comuni di Chiusi, Foiano della Chiana, Monte San Savino e Torrita di Siena il 29 ottobre 2009, assegnata alla V Commissione in data 28 dicembre 2009.

di proposte/anno presentate a partire dal 2000 e al contemporaneo aumento dell'incidenza percentuale dell'iniziativa legislativa consiliare. Dai picchi raggiunti nella quinta e nella sesta legislatura regionale il numero annuo di proposte di legge si riduce di oltre 20 unità nel corso della settima legislatura, per scendere ulteriormente nell'ottava. Parallelamente la quota di iniziativa consiliare sul totale cresce considerevolmente (+24% fra la sesta e la settima legislatura) finendo per dare la cifra al fenomeno dell'iniziativa negli anni 2000.

Fra i due fenomeni esiste evidentemente un legame. La nostra ipotesi è che, a fronte di una contrazione intenzionale e pianificata dell'iniziativa legislativa promossa dall'esecutivo regionale, l'iniziativa consiliare, libera da vincoli, è rimasta pressoché costante in numeri assoluti, finendo così per pesare molto di più in termini percentuali. Solo nel 2007-2008, e ancor di più nel 2009, questo tipo di dinamica si esaurisce grazie a un rinnovato slancio dell'iniziativa legislativa della Giunta che, dopo anni, torna a sopravanzare quella consiliare.

Tab. 2 – Proposte di legge presentate annualmente nelle otto legislature regionali: ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa (al netto dell'iniziativa popolare e degli enti locali)

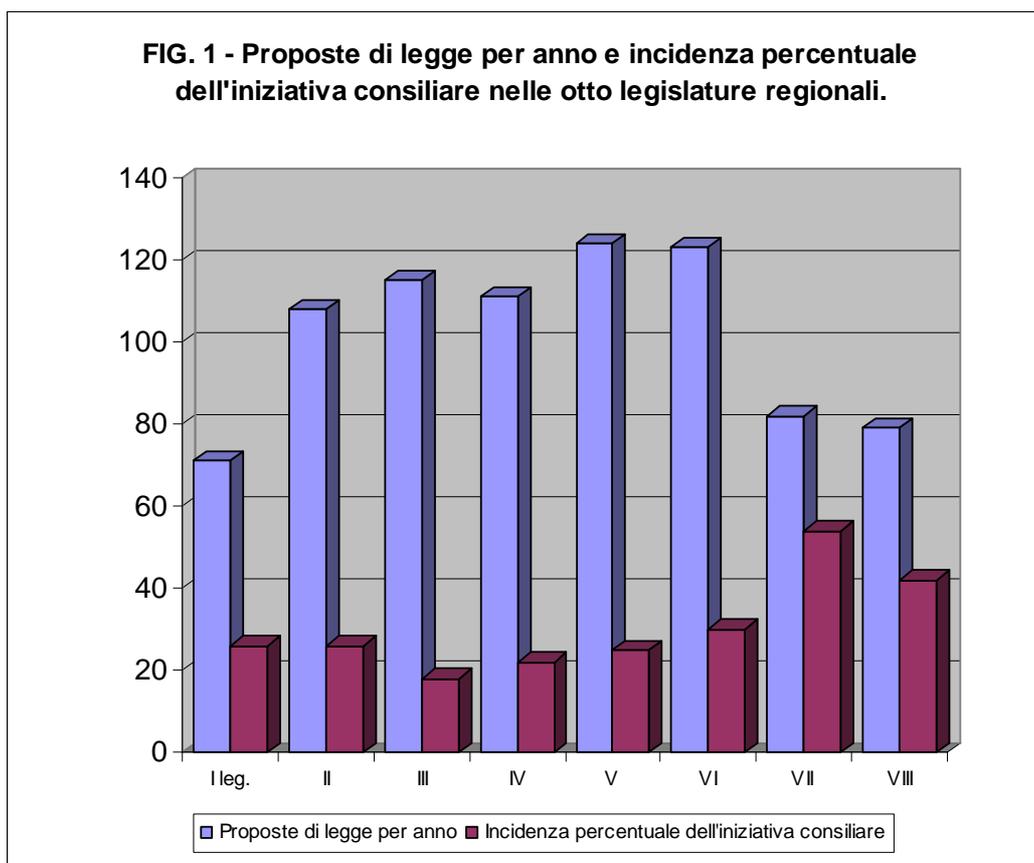
LEGISLATURE	Pdl/anno	Giunta	Consiglieri	Tasso mensile
I	71	74%	26%	5,9
II	108	74%	26%	9,0
III	115	82%	18%	9,6
IV	111	78%	22%	9,2
V	124	75%	25%	10,4
VI	123	70%	30%	10,2
VII	82	46%	54%	7,8
VIII	79	58%	42%	6,5

* Il dato dell'ottava legislatura è aggiornato alla data di OGGI non al 31 dicembre 2009, ma alla fine del mandato, nel 2010.

In prospettiva storica l'evoluzione quantitativa dell'iniziativa legislativa mostra un andamento curvilineo, con una fase iniziale ed una terminale caratterizzate da valori molto bassi (I, VII e VIII legislatura) e da una lunga fase intermedia con valori stabili ed elevati che inizia e si conclude in modo repentino (si notino i "salti": in avanti, fra la prima e la seconda legislatura e, indietro, fra la sesta e la settima). La dinamica della prima fase a bassa iniziativa è facilmente spiegabile alla luce dell'incertezza del quadro normativo e della presenza di una lunga fase di gestazione dello statuto; quella della settima e dell'ottava sembrano più obbedire a logiche di semplificazione e riduzione dell'attività legislativa.

Si noti, prima di concludere il paragrafo, che la caduta tendenziale del volume dell'iniziativa risulta ancor più significativa se rapportata alla evoluzione del quadro istituzionale. Sotto questo profilo, la riduzione verificatasi a partire dalla settima legislatura merita di essere ulteriormente sottolineata in ragione del suo manifestarsi in una fase caratterizzata dall'espansione dei confini della potestà legislativa regionale e dall'aumento del numero dei consiglieri, due fattori che, almeno in potenza, esercitano una spinta inerziale verso l'aumento dell'iniziativa. Il grafico di Fig. 1 dà conto in maniera sintetica dei dati commentati.

FIG. 1 - Proposte di legge per anno e incidenza percentuale dell'iniziativa consiliare nelle otto legislature regionali.



Così descritto il volume dell'iniziativa e la sua ripartizione fra soggetti occupiamoci di quanto esso venga poi effettivamente tradotto in leggi. I dati raccolti in tabella 3, rilevati alla data del 31 dicembre 2009, danno conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti relativamente alle 75 proposte di legge presentate dalla Giunta e dai consiglieri.

Tab. 3 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2009

ESITO/ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	50	67	25	33	75	100
Approvate	36	77	11	23	47	100
Respinte	0	-	1	100	1	100
Confluite ³	1	50	1	50	2	100
Giacenti	13	54	11	46	24	100
Ritirate	0	-	1	100	1	100

* 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.

³ Si tratta delle pdl 337 (gr) e 280 (cr) approvate in testo unificato come legge regionale n. 24/2009, a.c.

I dati annuali confermano tutte le principali proprietà strutturali del processo legislativo toscano che abbiamo più volte rilevato, vale a dire:

- a) la rarefazione di iter negativi: solo in rarissimi casi le proposte di legge vengono respinte da un voto dell'aula, altrettanto raramente esse sono ritirate ufficialmente dai loro presentatori;
- b) la scarsa condivisione dell'iniziativa: solo una legge regionale deriva da proposte di Giunta e Consiglio che sono state fuse nel corso del procedimento (vedi riga delle confluente, in tab. 3)
- c) il monopolio degli attori interni: solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge, tranne che in un caso tutte le proposte di legge sono introdotte da uno di questi due soggetti;

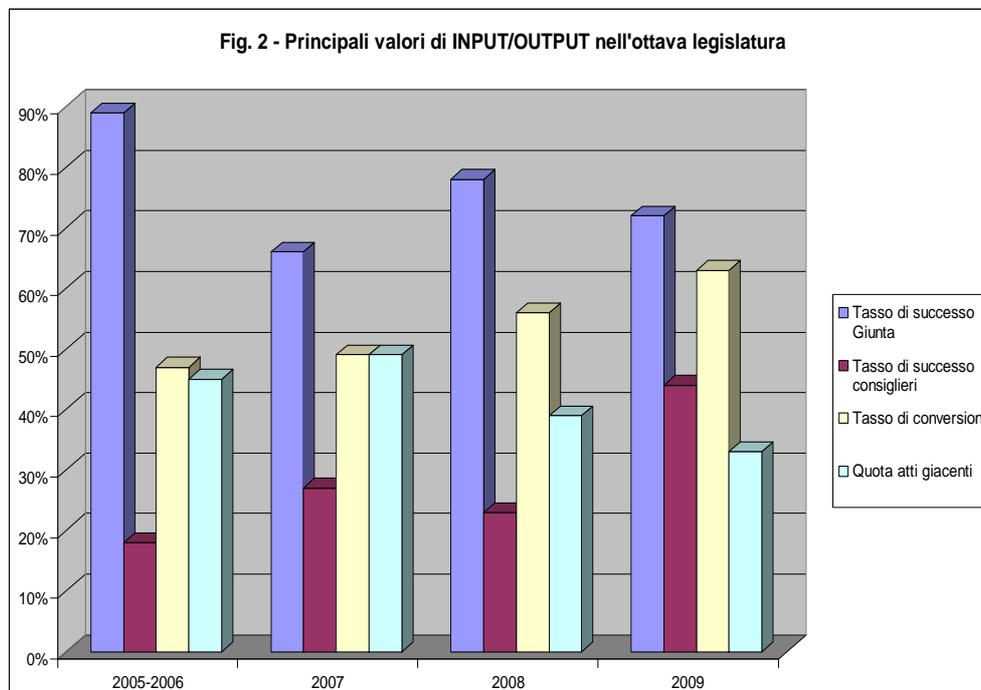
Proiettati e valutati su una scala di legislatura e in comparazione con gli anni precedenti, i dati di tabella 3 possono essere così commentati:

- a) Stabilizzazione dell'iniziativa: rispetto all'anno precedente si registra un aumento da 71 a 75 proposte di legge presentate, per un incremento del 6 per cento rispetto al 2008 che tuttavia non si colloca al di fuori dei valori caratteristici della legislatura;
- b) Prevalenza della Giunta nell'iniziativa legislativa, con un valore molto elevato che conferma la previsione fatta in occasione del precedente rapporto;
- c) Crescita (ulteriore) della capacità di conversione: le 47 proposte di legge approvate nell'anno rappresentano il 63 per cento delle 75 proposte di legge presentate nel periodo; il dato migliora sensibilmente quelli dei tre precedenti rapporti, rispettivamente pari al 47 per cento del 2006, al 49 per cento per cento del 2007, al 56 del 2008;
- d) Caduta degli atti giacenti: le 24 proposte di legge che risultavano ancora all'esame del Consiglio al 31 dicembre 2009, rappresentano il 33 per cento delle proposte presentate nell'anno, un dato in netto calo rispetto al 39 del 2008, al 49 per cento rilevato nel 2007 e al 45 del 2006.
- e) Riequilibrio del tasso di successo: il tasso di successo della Giunta decresce significativamente, passando dal 78 del precedente Rapporto al 72 attuale. Parallelamente il tasso di successo dell'iniziativa consiliare incrementa in modo considerevole attestandosi al rispettabilissimo valore del 44 per cento, in assoluto il più elevato da quando viene redatto questo rapporto. In virtù di ciò il distacco fra i valori di Giunta e Consiglio si contrae da 55 a 28 punti percentuali. La comparazione di legislatura è rappresentata in tabella 4 e in Fig. 2.

Tab. 4 – Valori caratteristici di INPUT/OUTPUT del procedimento legislativo regionale. Quadro di sintesi dell'ottava legislatura

	2005-2006	2007	2008	2009
Proposte di legge presentate	154	95	71	75
Tasso di successo giunta	89%	66%	78%	72%
Tasso di successo consiglio	18%	27%	23%	44%
Tasso di conversione	47%	49%	56%	63%
Quota atti giacenti	45%	49%	39%	33%

In sintesi, assumendo una prospettiva d'analisi di tipo input output, i dati annuali manifestano un segnale chiaro e positivo in ordine all'efficacia del procedimento. I cinque punti precedenti sono apparsi subito di un certo interesse ed è stato pertanto deciso di estenderne la comparazione su un orizzonte di legislatura.



Si può pertanto affermare che i dati presi in esame nel paragrafo delineano uno scenario caratterizzato da molteplici segnali positivi in tema di efficienza ed efficacia del procedimento legislativo regionale. Nel 2009 si confermano e si amplificano i segnali di cambiamento già rilevati nel 2008 all'insegna di una accresciuta capacità del Consiglio di processare in tempi certi e celeri la gran parte delle proposte che gli pervengono. In prima analisi un simile andamento sembra connettersi in maniera piuttosto evidente alla contrazione del volume dell'iniziativa: a parità di altre condizioni, in presenza di un minor numero di proposte da elaborare – questa è l'ipotesi che desumiamo dai dati di Tabella 3 – la capacità di trattazione aumenta e con essa l'effettività del processo legislativo.

Le conclusioni a cui siamo pervenuti risultano corroborate dall'analisi dell'iter di approvazione. Anche sotto questo importantissimo profilo, infatti, il Consiglio risulta in grado di esprimere una maggiore capacità di trattamento delle proposte.

I dati di flusso registrati nella banca dati del settore Atti sono stati elaborati in modo tale da fornire informazioni dettagliate sulla durata dell'iter complessivo delle leggi approvate nell'anno e su quella dei segmenti più specifici in cui questa si articola, in corrispondenza delle tre fasi tipiche del procedimento successive all'iniziativa (istruttoria, deliberativa, integrativa dell'efficacia).

Nelle prime cinque righe di tabella 5 si rappresentano i valori caratteristici di durata dei vari segmenti tipici del procedimento legislativo (durata massima, minima e media); nelle ultime tre righe si riportano i valori sintetici espressivi della durata delle

tre principali macro fasi. In tabella 6 viene proposta una comparazione con il dato complessivo dell'ottava legislatura.

Tab. 5 - Valori caratteristici sulla durata dell'iter delle 47 proposte di legge presentate ed approvate dall'aula nel 2009 espressi in giorni

	Media	Massimo	Minimo
1. Dalla presentazione all'assegnazione	5	21	1
2. Dall'assegnazione al parere referente	67	230	7
3. Dal parere referente all'approvazione	15	125	2
4. Dall'approvazione alla promulgazione	7	15	2
5. Dalla promulgazione alla pubblicazione	7	12	4
6. Dalla presentazione all'approvazione	74	240	1
7. Dalla presentazione alla promulgazione	79	243	3
8. Dalla presentazione alla pubblicazione	85	248	7

NB: Valori arrotondati all'unità

Per una valutazione sintetica del peso relativo dei vari segmenti procedurali dell'iter si rimanda al grafico di Fig. 3 che ne ricostruisce la concatenazione logica e funzionale stabilita dal Regolamento e la rispettiva lunghezza in giorni, impiegando a tale scopo i dati medi di tabella 5 relativi.

Tab. 6 - Valori caratteristici sulla durata dell'iter delle proposte di legge presentate ed approvate nei 4 precedenti anni dell'OTTAVA legislatura

	Media	Massimo	Minimo
Dalla presentazione all'approvazione	82	741	1
Dalla presentazione alla promulgazione	90	750	2
Dalla presentazione alla pubblicazione	97	757	7
Dall'assegnazione al parere referente	71	389	1
Dalla presentazione all'assegnazione	8	44	1
Dall'approvazione alla promulgazione	9	212	1
Dalla promulgazione alla pubblicazione	8	14	1

NB: Valori arrotondati all'unità, per n. = 178 proposte di legge presentate e pubblicate prima del primo gennaio 2009

Il confronto col precedente scorcio di legislatura conferma che nel 2009 la celerità di esame da parte del Consiglio si è sensibilmente accresciuta. Testimonia ciò la riduzione della durata media di tutte le fasi rilevanti dell'iter, con valori di decrescita molto pronunciati per tutti gli indicatori adottati.

La comparazione con la precedente legislatura attesta in maniera ancor più evidente i profondi cambiamenti intervenuti nella tempistica del procedimento

legislativo il quale, nel suo complesso, risulta notevolmente velocizzato. Le ragioni di ciò hanno carattere eminentemente istituzionale: è indubbio cioè che a un tale risultato abbiano contribuito in maniera decisiva le modifiche generali dell'ordinamento regionale, a partire dalla legge costituzionale 1/1999 ed e il nuovo Statuto regionale entrato in vigore nel 2005. Nel 2009, tuttavia, a queste influenze di fondo deve sicuramente essere accostato anche un qualche fattore prossimo, riferibile all'organizzazione istituzionale della funzione legislativa e al comportamento degli attori politici.

In linea generale si nota come la durata complessiva dell'iter sia sensibile rispetto alla presenza o meno di un esame in commissione per il parere referente. Delle 47 leggi presentate ed approvate nel 2009 ve ne sono 3 che sono state approvate direttamente dall'aula; come sempre, si tratta di leggi introdotte dai componenti dell'Ufficio di presidenza e che riguardano il Consiglio, i consiglieri stessi o altre materie di rilievo istituzionale. L'iter di queste leggi, di norma brevissimo, si è attestato nel 2009 su un valore medio di 1,3 giorni che ha fortemente influito, piegandola verso il basso, sulla durata media complessiva dell'iter.⁴ In tutti gli altri casi la durata dell'esame in commissione è il fattore che maggiormente incide sulla durata complessiva dell'iter: per le 44 leggi che vi hanno transitato, la durata media dell'esame in commissione è di 67 giorni, quindi oltre il 90% dell'iter medio fino all'approvazione.

Visto che per tutti i segmenti considerati i valori medi non rendono pienamente giustizia alla complessità del fenomeno, dal momento che la lunghezza dell'iter differisce molto da una legge all'altra, abbiamo proposto una lettura più analitica per classi di ampiezza durata riportate in tabella 7.

Tab. 7 - Distribuzione delle 47 leggi presentate e approvate nel 2009 per classi di durata dell'iter

Classi durata esame	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
Fino a 30 giorni	3	8	11
Da 31 a 90 giorni	19	2	21
Da 91 a 180 giorni	12	-	12
Da 181 fino a 360	2	-	2
Oltre 360 giorni	-	1	1
TOTALE	36	11	47

2. L'INIZIATIVA CONSILIARE

Dal punto di vista strettamente formale, il 2009 è stato un anno di stabilità negli assetti politici regionali. La strutturazione per gruppi definitasi nel corso del 2008 è stata

⁴ Si tratta delle leggi n. 25/2009 (Intervento di solidarietà per la Regione Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile 2009), n. 43/2009 (Intervento di solidarietà per Viareggio colpita dal disastro ferroviario del 29 giugno 2009), n. 4/2009 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale).

mantenuta inalterata (10 gruppi più il gruppo misto) così come inalterata si è mantenuta la collocazione di ciascun gruppo in maggioranza o all'opposizione. La Giunta ha potuto così contare su una maggioranza di 44 consiglieri su 65 e le opposizioni sui restanti 21, di cui 3 dell'UDC e 18 dei tre gruppi afferenti al Popolo della libertà. Questi ultimi tre gruppi (AN, FI e AF), sia pure in ritardo rispetto al quadro nazionale, hanno portato avanti il processo unitario inserendo nella rispettiva denominazione il suffisso "Verso il Popolo della libertà". Inoltre, dopo molti mesi di vacanza, tutte le opposizioni, inclusa l'UDC, hanno concordato la nomina del portavoce dell'opposizione ex art. 14 del Regolamento, individuandolo di nuovo nella persona del consigliere Alessandro Antichi.

In questo contesto, l'iniziativa legislativa ha potuto esprimersi secondo una ripartizione chiara dei ruoli e delle responsabilità, sia fra le coalizioni che all'interno di queste, potendo altresì contare su un quadro politico e gestionale ormai maturo in ragione dell'esaurirsi della legislatura e dei cicli di programmazione regionale a essa relativi. Il 2009 si presenta così come un anno fondamentale per la conclusione di iniziative politiche importanti e per la collocazione dei vari partiti su posizioni utili ai fini della campagna elettorale dell'anno successivo. In questa temperie, la nostra analisi ha preso in esame i consueti elementi del livello di aggregazione dell'iniziativa consiliare; del comportamento delle coalizioni e del grado di attivismo dei singoli eletti.

Le categorie d'analisi e gli indicatori specifici impiegati a tale scopo sono i seguenti: a) attivismo dell'aula, espresso dal numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo e l'ordine di firma nelle varie proposte di legge; b) aggregazione dell'iniziativa, espresso dal numero di gruppi o coalizioni a sostegno delle proposte presentate; c) segno politico dell'iniziativa, espresso dalla suddivisione delle proposte di legge fra maggioranza ed opposizione.

A) **ATTIVISMO.** Il primo tratto caratterizzante l'iniziativa consiliare nel 2009 è la sua ulteriore contrazione per il secondo anno consecutivo, con una riduzione, rispetto al 2008, di 4 proposte di legge. Tutto ciò a fronte di una crescita complessiva, seppur lieve, delle proposte di legge in generale, il che ha determinato la riduzione dell'incidenza dell'iniziativa consiliare è rilevata in tabella 1 (l'iniziativa consiliare scende dal 42 del 2008 al 33 per cento del 2009).

L'analisi condotta a livello individuale è rappresentata in tabella 8 che riporta la distribuzione dei 66 consiglieri attivi nell'anno (al netto del presidente della Giunta) per numero di proposte di legge sottoscritte. La tabella testimonia una tendenza decrescente molto pronunciata rispetto all'anno precedente e a tutto il resto della legislatura. Si ripresenta anche per il 2009, e si rafforza enormemente, passando dal 4,5 al 13,8%, il gruppo dei consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge nell'anno. Questo movimento è di gran lunga il più significativo di quelli rilevati. Accanto ad esso rileva poi un nutrito gruppo di eletti (il 49,2% del totale) che ha sottoscritto solo una o due proposte di legge nell'anno, in crescita anch'esso, sia pure più limitata.

Tutta la struttura della distribuzione per classi subisce una fortissima revisione delle gerarchie, con movimenti in crescita a vantaggio delle classi con meno proposte presentate e in netto regresso, fino all'estinzione, delle classi a maggior intensità di iniziativa: in particolare, non rileva alcun consigliere che abbia presentato più di

sette proposte di legge nell'anno e la distribuzione risulta tronca e compressa al suo estremo inferiore venendo a mancare di rappresentanti per ben tre delle classi di ampiezza originariamente predisposte per questo rapporto (cfr.; Rapporto 2004-2005, pag. 27).

Tab. 8 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2009

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	% consiglieri	Variazione % sul 2008
Nessuna	9	13,8	+9,3
Da 1 a 2	32	49,2	+1,4
Da 3 a 4	13	20	-6,8
Da 5 a 6	10	6,5	-9,9
Oltre 6	1	1,5	-
TOTALE CONSIGLIERI	65	100	-

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

Il fenomeno trova parziale conferma anche nella rarefazione dei consiglieri primi firmatari di proposte di legge: la stragrande maggioranza dei consiglieri, infatti, non solo ha sottoscritto poche proposte di legge, ma, nella maggior parte dei casi, lo ha fatto anche in posizione non eminente, in associazione ad altri (Tab. 9).

Tab. 9 – Consiglieri primi firmatari proposte di legge nel 2009

Pdl sottoscritte come primo firmatario	N. consiglieri	% sui consiglieri
Nessuna	46	71
Una	14	21
Due	4	6
Tre	1	2
Totale	65	100

* Il Presidente Martini non viene contato come consigliere proponente in quanto presidente della Giunta. Nel numero dei consiglieri rientra anche la consigliera Giorgi, dimessa e surrogata durante l'anno.

B) LIVELLO DI AGGREGAZIONE. L'iniziativa consiliare sviluppata nel 2009 mantiene costante il tratto saliente di una ridotta aggregazione dell'input, rappresentata da un 48% di proposte monopartitiche contro il 28% di proposte trasversali alle coalizioni. Intorno a quest'ultimo dato, per di più, occorre precisare che si tratta in massima parte di proposte introdotte dall'Ufficio di presidenza,

quindi valide a testimoniare non una tendenza spontanea alla concentrazione quanto, piuttosto, la particolarissima materia dei provvedimenti in esame.⁵

Tab. 10 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione dei presentatori nel 2009

Aggregazioni di presentatori	N. proposte	%
Monopartitiche	12	48
Coalizionali	6	24
Interschieramento	7	28
Totale Pdl di iniziativa consiliare	25	100

* Le Pdl Interschieramento includono quelle dell'Ufficio di Presidenza

Si noti, in particolare, che la maggioranza ufficiale non interviene mai compattamente nell'elaborare proposte di legge di coalizione e che la più parte delle proposte viene introdotta dalla libera iniziativa di gruppi di maggioranza, solitamente da soli (Cfr., Tab. 10 e 11).

Tab. 11 – Proposte di legge presentate per tipo di coalizione nel 2009

COALIZIONE PRESENTATORI	N. P.d.L.	%
Tutta la maggioranza (e solo quella)	0	0
Solo gruppi di maggioranza	14	56
Gruppi di maggioranza e minoranza	7	28
Solo gruppi di minoranza	4	16
TOTALE	25	100

C) **SEGNO POLITICO DELL'INIZIATIVA.** Venendo, infine, a considerare il comportamento specifico dei gruppi e delle coalizioni, abbiamo articolato l'analisi a un doppio livello: quello del coinvolgimento globale nell'iniziativa – misurato dal numero di proposte di legge complessivamente sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi – e quello del coinvolgimento individuale in essa, vale a dire il numero di proposte presentate come unico gruppo firmatario. I valori assunti dai due indici si trovano rispettivamente in tabella 12 e in tabella 13.

⁵ Le tre proposte presentate dall'ufficio di presidenza ben si prestano, infatti, a dare luogo ad aggregazioni trasversali. Le tre proposte di legge introdotte dall'ufficio di presidenza sono le seguenti: n. 324 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale); n. 347(Intervento di solidarietà per la Regione Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile 2009); n. 364 (Intervento di solidarietà per Viareggio colpita dal disastro ferroviario del 29 giugno 2009). Come si vede, a differenza del passato, la materia istituzionale è scarsamente rappresentata in ragione del sostanziale completamento dell'opera di attuazione statutaria, mentre vengono in rilievo due importanti interventi di natura provvedimentale in favore di zone colpite da eventi catastrofici.

Tab. 12 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare nel 2009 e raffronto con i dati dell'anno precedente (incluse quelle presentate da più gruppi)

Gruppi consiliari	n. pdl consiliari nel 2009*	% sul totale	Variazione sul 2008
AF	2	8	- 1,6
PDCI	5	20	+ 10,4
PRC	6	24	+ 4,7
PS	6	24	+ 7,9
Gruppo misto	6	24	+ 20,8
UDC	7	28	+ 11,9
AN	7	28	+ 5,5
FI	8	32	+ 6,2
VERDI	8	32	+ 12,7
SD	9	36	+ 16,7
PD	12	48	+ 15,8

* Fra le leggi presentate dai gruppi, sono state contate anche le pdl dei gruppi componenti l'Ufficio di presidenza.

Il dato di tabella 12 dà conto di un considerevole aumento da parte di tutti i gruppi del numero di proposte di legge presentate o condivise con altri.

In linea generale, la partecipazione per gruppo all'iniziativa legislativa cessa di essere proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi stessi; almeno per le prime posizioni il livello di coinvolgimento nell'iniziativa non corrisponde a gruppi di grandi dimensioni. A questo proposito è utile rammentare la differente proporzionalità di questo contributo in rapporto alla grandezza dei gruppi interessati: le 8 proposte di legge presentate da Forza Italia-PdL, infatti, corrispondono a una media annua di 0,8 proposte per consigliere, mentre lo stesso numero di proposte se riferito ai Verdi assume un valore quintuplo, di 4 proposte pro capite l'anno.

Per quanto concerne le variazioni rispetto al 2008 le due considerazioni più significative riguardano il gruppo PD e il gruppo del PRC. Il primo appare, nel 2009, capace di un'iniziativa nettamente superiore a quella sviluppata nel 2008, mentre il gruppo RC-SE che nel passaggio dall'opposizione alla maggioranza aveva fatto registrare nel 2008 una crescita rilevante del proprio contributo all'iniziativa (+11,7%) adesso ripiega sui valori meno dinamici fra quelli rilevati. Infine, si segnala l'emarginazione del gruppo di Alleanza federalista dall'iniziativa, risultando l'unico gruppo a far registrare un flessione del proprio coinvolgimento.

Il coinvolgimento di cui si parla in Tab. 12, è bene ricordarlo, non si esplica con l'esercizio di un ruolo individuale bensì con l'azione concertata con altri gruppi e si riferisce al numero di proposte globalmente sottoscritte, da soli o in associazione ad altri gruppi. Si noti a tale proposito che diverse sigle, pur molto attive al livello di leggi complessivamente proposte, sono del tutto estranee alla presentazione di leggi monopartitiche (il caso di SD è il più emblematico). Segnaliamo anche il fatto che le forze di maggioranza dimostrano una tendenza più marcata a coalizzarsi nella

proposizione dell'iniziativa legislativa (il 20% delle proposte è di questo tipo), contrariamente alle forze di opposizione che, nella maggior parte dei casi, preferiscono agire come singoli gruppi.

Il comportamento dei gruppi in quanto singoli viene messo in rilievo dai dati di tabella 13 la quale, disaggregando le informazioni di tabella 10, ci dà conto di quale sia la natura del diverso attivismo dei singoli gruppi e di quali siano i raggruppamenti da cui originano le pdl che sono state definite come coalizionali.

Tab. 13 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare, come unico firmatario o per coalizione, nel 2009

Gruppi consiliari	n. proposte	% sul totale delle pdl consiliari
AF	1	4
AN	0	-
FI	1	4
PDCI	0	-
PRC	1	4
PS	2	8
UDC	1	4
VERDI	1	4
PD	4	16
SD	0	-
Gruppo misto	1	4
Ufficio di Presidenza	3	12
Trasversali	4	16
Aggregazioni di maggioranza	5	20
Aggregazioni di minoranza	1	4
Totale	25	100

A livello delle coalizioni l'iniziativa legislativa si ripartisce in modo fortemente squilibrato fra maggioranza, opposizioni ed aggregazioni trasversali, in maniera quasi simmetrica a quanto rilevato per l'anno 2008. Nello specifico abbiamo solo 4 proposte di legge delle opposizioni (tra monopartitiche e coalizionali) a fronte di ben 13 dei gruppi della maggioranza e di 7 presentate da aggregazioni trasversali, fra cui 3 dell'Ufficio di presidenza. L'eclisse dell'iniziativa delle minoranze – che, ricordiamo, aveva raggiunto livelli molto elevati nei primi anni di legislatura (Cfr. Rapporto 2005-2006) – è il tratto più forte di questa tabella e forse quello che meriterebbe un livello di approfondimento che non può essere raggiunto in questa sede. Vero è che la debolezza dell'impulso delle opposizioni in fase di iniziativa si accompagna ad un'analogha debolezza in occasione della votazione delle leggi, come si vedrà nel paragrafo finale, con ricadute non banali, a parere di chi scrive, sull'offerta rappresentativa che viene articolata per il tramite delle istituzioni consiliari.

Il permanere di una buona componente di iniziativa di carattere trasversale, agli stessi livelli del 2008, va messa di certo in relazione alla necessità di portare a pieno

compimento l'opera di attuazione dello Statuto e di perfezionarla con alcune importanti normative di corredo. Ricadono nella prima casistica le proposte di legge n. 324 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale), n. 380 (Commissione per le pari opportunità) e n. 330 Modifiche alla legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia). Ma accanto a questa causale si segnala la forte presenza di iniziative di carattere solidaristico ed emergenziale quali le due proposte di legge sulle calamità di Viareggio e dell'Abruzzo e la n. 331 (Modifiche alla legge regionale 27 ottobre 2008, n. 57 "Istituzione del Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul luogo di lavoro"). In ragione della minor rilevanza della materia strettamente statutaria, il peso dell'iniziativa sviluppata dall'Ufficio di presidenza è sensibilmente diminuito in favore di altre aggregazioni trasversali.

3. DIMENSIONI DELL'INIZIATIVA ED EFFETTI TRASFORMATIVI

Anche quest'anno il rapporto dedica uno dei suoi paragrafi all'analisi quantitativa dei testi. Ripeteremo quindi la consueta rilevazione di come le proposte di legge si distribuiscono per numero di articoli, di commi e di caratteri, sviluppando contestualmente una comparazione articolata con l'anno precedente. I dati che seguono (alle tabelle 14, 15 e 16) contengono la distribuzione delle proposte di legge per classi omogenee di ampiezza in numero di articoli, commi e caratteri e per soggetto proponente.

Rispetto alla distribuzione per classi d'ampiezza, i dati del 2009 segnalano una sensibile attenuazione dei tratti storici salienti della polarizzazione e della concentrazione delle proposte di legge.

Fino a tutto il 2008, infatti, le proposte di legge si erano addensate in un ridotto numero di classi d'ampiezza (solitamente quelle di minore e di maggiore dimensione dei testi) originando una forte differenza di numero fra classi e una netta curvatura della distribuzione di frequenza. Nel 2009 questi due tratti vengono notevolmente attenuati dando luogo a distribuzioni molto più appiattite ed equilibrate al proprio interno.

Il fenomeno può essere facilmente percepito dall'esame sinottico della parte destra e della parte sinistra delle tabelle 14, 15 e 16. Dal punto di vista statistico ciò è marcato dalla riduzione del CAMPO DI VARIAZIONE (CV), ossia la differenza fra il valore massimo e il valore minimo di ciascuna distribuzione. La comparazione coi dati del 2007 e del 2008 ci informa che, per quanto riguarda la distribuzione totale per articoli, il CV decresce nel seguente modo: 48 → 36 → 22; per quanto riguarda la distribuzione in commi nel seguente: 43 → 41 → 32 e per quanto riguarda gli articoli nel seguente: 51 → 41 → 33. In aggiunta, merita di essere sottolineato che se nel 2007 e nel 2008 rilevavano ben 4 e 6 classi vuote rispettivamente, nel 2009 ne risulta una sola, segno evidente di una maggior perequazione nella distribuzione delle proposte.

Analogamente anche il valore della classe modale, cioè quella comprendente il maggior numero di atti, decresce nel triennio secondo la progressione che segue: per gli articoli 49-42-31, per i commi: 49-45-37, per i caratteri 58-48-33. In altre parole, si

incrementa il livello di eguaglianza della distribuzione, ripartendo i casi in maniera più equilibrata fra le classi.

Le maggiori beneficiarie di questa tendenza sono le classi di ampiezza mediane che risultano notevolmente irrobustite; in tal modo la risultante complessiva del movimento è la crescita aggregata di tutti gli indicatori esaminati (articoli, commi, caratteri).

Tab. 14 – Proposte di legge presentate nel 2009 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

	PROPOSTE DI LEGGE 2009						PROPOSTE DI LEGGE 2008					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	10	20	13	52	23	31	12	29	18	60	30	42
Da 6 a 10	11	22	8	32	19	25	10	24	7	23	17	24
Da 11 a 15	7	14	2	8	9	12	6	15	-	-	6	8
Da 16 a 20	6	12	1	4	7	9	3	8	1	3	4	6
Oltre 20	16	32	1	4	17	23	10	24	4	14	14	20
TOTALE	50	100	25	100	75	100	41	100	30	100	71	100

Tab. 15 – Proposte di legge presentate nel 2009 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

	PROPOSTE DI LEGGE 2009						PROPOSTE DI LEGGE 2008					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	15	30	13	52	28	37	15	37	17	57	32	45
Da 11 a 20	9	18	5	20	14	19	5	12	8	27	13	18
Da 21 a 30	1	2	3	12	4	5	3	7	-	-	3	4
Da 31 a 40	7	14	2	8	9	12	4	10	-	-	4	6
Oltre 40	18	36	2	8	20	27	14	34	5	17	19	27
TOTALE	50	100	25	100	75	100	41	100	30	100	71	100

Tab. 16 – Proposte di legge presentate nel 2009 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente e confronto con l'anno precedente

	PROPOSTE DI LEGGE 2009						PROPOSTE DI LEGGE 2008					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.000	9	18	9	36	18	24	13	32	21	70	34	48
Da 5.001 a 10.000	10	20	8	32	18	24	10	24	4	13	14	20
Da 10.001 a 15.000	3	6	6	24	9	12	4	10	2	7	6	8
Da 15.001 a 20.000	5	10	-	0	5	0	4	10	1	3	5	7
Oltre 20.000	23	46	2	8	25	33	10	24	2	7	12	17
TOTALE	50	100	25	100	75	100	41	100	30	100	71	100

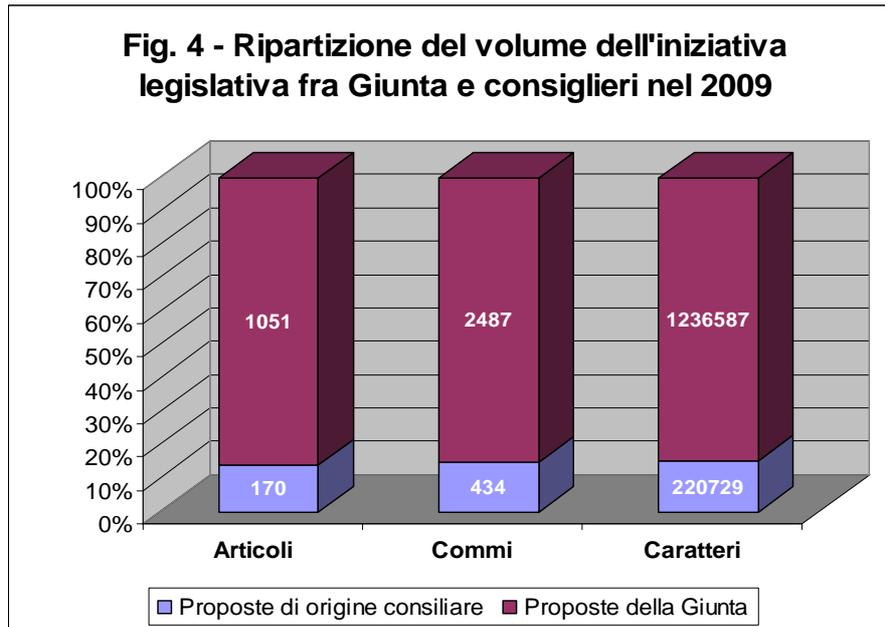
L'evoluzione a livello globale degli indicatori quantitativi prende così un andamento fortemente crescente in rapporto al precedente periodo di rilevazione. Spostando infatti l'attenzione dalle distribuzioni per classi alle medie, troviamo la conferma che, rispetto all'inizio della legislatura, gli atti elaborati nel procedimento legislativo tendono ad aumentare notevolmente per ampiezza e per articolazione (Tab. 17). L'incremento investe sia il numero medio di articoli che di commi che di caratteri, riguardando sia le leggi sia le proposte di legge: tutti questi indicatori assumono oggi valori che sono mediamente superiori del 37% a quelli rilevati nel 2008, i quali, a loro volta, erano superiori del 23% a quelli del 2007. Il dato più rilevante, la crescita delle dimensioni in caratteri, è certamente legato all'introduzione del preambolo, ma non così la crescita degli altri due indicatori, per cui si può sostenere che siamo di fronte a un fenomeno di medio periodo destinato a caratterizzare il futuro della normazione in Toscana.

Tab. 17 - Proposte di legge e leggi pubblicate nel 2009: indici di tendenza centrale e raffronto con i precedenti anni dell'ottava legislatura

	N. medio articoli		N. medio commi		N. medio caratteri	
	Pdl	Leggi	Pdl	Leggi	Pdl	Leggi
2005-2006	8	8	19	18	6.653	6.548
2007	11	14	25	30	9.638	12.054
2008	13	14	33	31	11.480	12.349
2009	16	18	39	45	19.430	19.067

Sommando fra loro tutti gli articoli, commi e caratteri di tutte le leggi approvate nell'anno si ricava che l'iniziativa legislativa espressa nel 2009 ha dato luogo a un volume di disposizioni pari a 1.221 articoli, 2.921 commi e 1.457.316 caratteri, per una crescita del 42% sul 2008.

La ripartizione di queste quantità fra Giunta e consiglieri è riportata nel grafico di figura 2, da essa si evince che il peso dell'iniziativa consiliare, a questo livello di analisi, appare nettamente inferiore a quello rilevabile secondo il criterio del numero di proposte presentate (il 15 per cento del grafico vs il 33 per cento di tab. 2).



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

L'attività emendativa del Consiglio 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 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 che induce una pressione sui testi originati in fase di iniziativa affinché siano assoggettati a determinati standard.

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

Abbiamo così messo in relazione le proprietà fisiche delle leggi promulgate con quelle delle proposte di legge da cui derivano, misurando a consuntivo tutte le variazioni nel numero di articoli, di commi e di caratteri intervenute nel procedimento. I risultati dell'indagine attestano anche per il 2009 la sussistenza di una apprezzabile influenza consiliare.

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

Come per l'anno precedente tutte le proposte di legge approvate nel 2009 hanno subito una qualche modificazione rispetto alla proposta iniziale:

- il 46 per cento (22 su 47) ha subito una modifica nel numero di articoli (*furono il 43 per cento nel 2008 e il 25 per cento nel 2007*): l'8 per cento in riduzione, il 38 per cento in aumento.
- il 66 per cento (31 su 47) ha subito una modificazione nel numero di commi (*10% in più del 2008*): il 21 per cento in diminuzione, il 45 per cento in aumento;
- tutte le proposte approvate hanno subito una modificazione nel numero dei caratteri: il 17 per cento in diminuzione, l'83 per cento in aumento.

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

Osserviamo quindi come si distribuiscono le leggi per intensità del cambiamento in numero di caratteri e annotiamo i cambiamenti rispetto all'anno 2008 (Tab. 18).

Tab. 18 – Quota di leggi modificate rispetto alla proposta originaria, per variazione percentuale del numero di caratteri (47 proposte di legge presentate e approvate nel 2009)

Caratteri modificati	2009	2008
Fino all'1% della proposta	17%	8%
Dall'1,1 al 10%	49%	42%
Oltre il 10%	34%	50%
Totale	100,0%	100,0%

Rispetto all'anno precedente, il livello di intervento sui testi appare in leggera riduzione avendosi una contrazione nel numero di leggi ad alta intensità di modifica. Occorre tuttavia precisare che i valori del 2008 erano stati valori da record rispetto ai quali il 2009 fa registrare un'apprezzabile tenuta, che mantiene comunque il livello ben al di sopra di quelli medi di legislatura.

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 il Consiglio sia in grado di esercitare un'influenza molto forte sulla conformazione finale dei testi.

4. MATERIE

Per quanto attiene le materie oggetto dell'iniziativa legislativa, i dati raccolti in tutte le edizioni di questo Rapporto hanno rimarcato la presenza di due tratti dominanti:

la selettività e l'indifferenziazione fra gli attori. Sia la Giunta che i consiglieri, infatti, hanno sempre esercitato il loro potere di iniziativa orientandolo verso insiemi ristretti di materie, senza particolari differenze l'una rispetto agli altri. Anche i dati del 2009 confermano entrambi questi tratti caratteristici.

La presenza di una spiccata logica selettiva è data dal fatto che la copertura delle materie ad opera di proposte di legge, è nettamente inferiore al totale delle voci riportate in tabella 19. Grazie anche alla stabilizzazione del volume dell'iniziativa e al suo rimanere sui valori minimi di legislatura, nessuno dei soggetti iniziatori giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie possibili. Non solo, una completa copertura dello spettro di materie proposto non viene raggiunta neppure dall'azione combinata di entrambi. La Giunta, infatti, ha presentato proposte di legge in 19 materie, i consiglieri in 11; le materie con iniziativa sia dell'una che degli altri sono 8, cosicché si rilevano ben 20 materie scoperte sulle 43 proposte dalla nostra griglia, per un'incidenza del 47 per cento, un dato in linea col 53 per cento del 2008.

Per quanto riguarda la seconda caratteristica saliente, la debole differenziazione, osserviamo che questa si riduce per effetto di una iniziativa esclusiva a vantaggio dei consiglieri nella materia organi della Regione, nella quale la Giunta non interviene. Si segnalano, infine, quali elementi significativi, le 4 proposte consiliari in materia elettorale e la forte attenzione dei consiglieri alla tutela della salute (Tab. 19).

Al fine di proporre una sintesi più organica e di consentire una migliore valutazione dell'articolazione per materie è stata predisposta una tabella di sintesi riferita al complesso dell'ottava legislatura (Tab. 20). Il suo esame fornisce una dimensione più nitida e precisa delle tendenze generali che sono state commentate.

Tab. 19 – Proposte di legge per materia e soggetto presentatore nel 2009. Valori assoluti (n. = 75)

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1. Organi della Regione	0	5	5
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatib. del Presidente e degli altri componenti la Giunta	0	4	4
	3. Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4. Personale e amministrazione	3	0	3
	5. Enti locali e decentramento	0	0	0
	6. Altro Ordinamento istituzionale	1	0	1
Sviluppo economico e attività produttive	7. Artigianato	1	0	1
	8. Professioni	0	0	0
	9. Industria	0	0	0
	10. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	0	0
	11. Ricerca, trasporto e produzione di energia	1	0	1
	12. Miniere e risorse geotermiche	0	0	0
	13. Commercio, fiere e mercati	1	1	2
	14. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	1	1	2
	15. Agricoltura e foreste	0	1	1
	16. Caccia, pesca e itticoltura	4	1	5
	17. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	1	0	1
	Altro Sviluppo economico e attività produttive	0	2	2
Territorio ambiente e infrastrutture	19. Territorio e urbanistica	2	3	5
	20. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	7	1	8
	21. Risorse idriche e difesa del suolo	2	1	3
	22. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)	0	0	0
	23. Viabilità	0	0	0
	24. Trasporti	1	0	1
	25. Protezione civile	0	0	0
	26. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	27. Tutela della salute	4	0	4
	28. Alimentazione	0	0	0
	29. Servizi sociali	4	5	9
	30. Istruzione scolastica e universitaria	0	0	0
	31. Formazione professionale	0	0	0
	32. Lavoro	0	0	0
	33. Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	34. Beni e attività culturali	2	0	2
	35. Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	36. Ordinamento della comunicazione	1	0	1
	37. Spettacolo	0	0	0
38. Sport	0	0	0	
	39. Altro Servizi alle persone e alle comunità	1	0	1
Finanza regionale	40. Bilancio	9	0	9
	41. Contabilità regionale	0	0	0
	42. Tributi	0	0	0
Multisettores	43. Leggi multisettores ⁶	4	0	4
TOTALE		50	25	75

⁶ 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. 20 - Proposte di legge per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti 2005 – 2008

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1. Organi della Regione	4	28	32
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	0	3	3
	3. Rapporti internazionali e con Unione europea	1	0	1
	4. Personale e amministrazione	12	12	24
	5. Enti locali e decentramento	10	5	15
	6. Altro Ordinamento istituzionale	1	3	4
Sviluppo economico e attività produttive	7. Artigianato	1	0	1
	8. Professioni	1	0	1
	9. Industria	4	1	5
	10. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2	1	3
	11. Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	1	1
	12. Miniere e risorse geotermiche	0	1	1
	13. Commercio, fiere e mercati	4	6	10
	14. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	0	2	2
	15. Agricoltura e foreste	11	4	15
	16. Caccia, pesca e itticoltura	5	14	19
	17. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	0	0	0
18. Altro Sviluppo economico e attività produttive	2	0	2	
Territorio ambiente e infrastrutture	9. Territorio e urbanistica	3	4	7
	20. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	2	2	4
	21. Risorse idriche e difesa del suolo	4	4	8
	22. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)	0	2	2
	23. Viabilità	0	0	0
	24. Trasporti	2	3	5
	25. Protezione civile	1	0	1
26. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	3	1	4	
Servizi alle persone e alla comunità	7. Tutela della salute	20	26	46
	28. Alimentazione	0	0	0
	29. Servizi sociali	6	19	25
	30. Istruzione scolastica e universitaria	1	1	2
	31. Formazione professionale	0	0	0
	32. Lavoro	3	4	7
	33. Previdenza complementare e integrativa	0	2	2
	34. Beni e attività culturali	4	7	11
	35. Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	36. Ordinamento della comunicazione	1	1	2
	37. Spettacolo	1	1	2
38. Sport	0	1	1	
39. Altro Servizi alle persone e alle comunità	4	3	7	
Finanza regionale	40. Bilancio	36	3	39
	41. Contabilità regionale	0	0	0
	42. Tributi	1	2	3
Multisetto	3. Leggi multisetto ^[1]	4	0	4
TOTALE		154	167	321

^[1] 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.

Prendendo in considerazione la distribuzione complessiva delle proposte di legge fra Giunta e consiglieri e per macrosettori, osserviamo che, a differenza del 2008, questa si appiattisce notevolmente dando luogo a scarti minimali per un campo di variazione in media dell'11% (Max 24% Min 13%) contro il 28% dell'anno precedente (Max 35% Min 7%).

Per ciò che attiene ai rapporti fra i soggetti politici si osserva che l'iniziativa di origine consiliare prevale su quella di Giunta nei due macrosettori Ordinamento istituzionale (con un robusto 36% vs 9%) e Sviluppo economico, mentre l'azione della Giunta appare più orientata verso i macrosettori Servizi e Territorio, alterando in modo abbastanza significativo il panorama del 2008.

Tab. 21 – Distribuzione per macrosettori e ripartizione dell'iniziativa fra Giunta e consiglieri delle proposte di legge presentate nel 2009

	2008			2009		
	Giunta	Consiglieri	Totale	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	13%	33%	22%	9%	36%	18%
Sviluppo economico e attività produttive	26%	17%	22%	20%	24%	21%
Territorio, ambiente e infrastrutture	8%	7%	7%	26%	20%	24%
Servizi alle persone e alle comunità	28%	43%	35%	26%	20%	24%
Finanza regionale	26%	-	14%	20%	-	13%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

5. L'ESAME DELL'AULA

Questo paragrafo è riferito alle 62 leggi approvate in aula nel 2009, a prescindere tanto dalla loro data di promulgazione quanto dalla loro data di presentazione; include pertanto le 47 proposte di legge presentate ed approvate nell'anno e le altre 15 proposte di legge presentate negli anni precedenti e approvate nel 2009⁷. Esso mira a dare conto delle dinamiche d'aula che sovrintendono allo svolgimento della funzione legislativa nel corso della fase deliberativa, in coerenza con l'impostazione adottata nei precedenti rapporti.

⁷ Nello specifico abbiamo: 8 leggi derivanti da proposte presentate nel 2008 (leggi regionali nn. 7, 9, 16, 20, 21, 29, 31, 83/2009); 5 leggi regionali derivanti da proposte presentate nel 2007 (leggi regionali nn. 26, 32, 62, 69, 70), una del 2006 (legge 19) ed una del 2005 (legge 59)

L'esame in aula delle proposte di legge, incluso della loro discussione e della loro votazione, è disciplinato dall'art. 40 dello Statuto e dal Capo XII del Regolamento Interno (Art. 92 e sgg.). Le specifiche fasi nelle quali si articola la procedura dell'esame in aula sono quelle più volte ricordate della relazione, del dibattito, della votazione dell'articolato, delle dichiarazioni di voto e infine del voto finale. In aggiunta a queste sono contemplate quelle della discussione degli emendamenti e della votazione di ordini del giorno di indirizzo. La votazione di emendamenti avviene nel corso della votazione dei singoli articoli cui si riferiscono, la votazione di ordini del giorno si inserisce alla fine del voto dell'articolato immediatamente prima della votazione finale. Proprio a partire dal 2009 a questa sequenza si è aggiunta una ulteriore fase, introdotta dalla legge 55/2008 sulla qualità della normazione in attuazione dell'art. 44 dello statuto, la votazione del preambolo delle leggi.

Della sequenza descritta, solo le fasi di voto (dell'articolato, del preambolo e del testo complessivo) hanno carattere obbligatorio ai fini dell'efficacia giuridica della procedura, le altre sono attivabili o meno a seconda della volontà dei singoli consiglieri e della Giunta. Per questa ragione, pur esistendo uno standard codificato nelle norme regolamentari, la prassi corrente testimonia il suo affermarsi solo in maniera incompleta e alquanto variabile in funzione delle leggi esaminate. Le varie fasi, infatti, fermo restando il vincolo di successione cronologica delle stesse, possono combinarsi secondo un'ampia gamma di concatenazioni sulla base del criterio di presenza/assenza di ciascuna di esse, avendosi così sequenze più o meno lunghe e/o complicate di trattazione in aula.

La misurazione di questo fenomeno è l'oggetto del paragrafo e come di consueto sarà ripartita fra analisi delle frequenze di ogni singola fase (Tab. 22) ed analisi delle sequenze o stringhe di fasi (Tab. 23).

Dal punto di vista del tecnico del diritto, il misurare la ricorrenza di ciascuna delle singole fasi procedurali definite dal Regolamento e le loro varie combinazioni appare utile al fine di valutare la distanza o la prossimità della prassi al modello teorico proposto dal Regolamento. Dal punto di vista dell'analista politico, tale esercizio può risultare di un qualche interesse in quanto funzionale a produrre dati utili all'interpretazione delle dinamiche politiche che sovrintendono alla fase finale di processo delle leggi regionali.

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

Tab. 22 – Presenza delle singole fasi d'aula nell'iter di approvazione delle leggi nel 2009 e raffronto con l'anno precedente. nell'ottava legislatura. Valori percentuali

FASI D'AULA	2009	2008	DIFFERENZA
Relazione	74%	93%	-19
Dichiarazioni di voto	89%	80%	+9
Dibattito	68%	72%	-4
Presentazione emendamenti	34%	67%	-33
Approvazione emendamenti	24%	35%	-11
Bocciatura emendamenti	19%	31%	-12
Presentazione o.d.g.	21%	9%	+12
Approvazione o.d.g.	21%	6%	+15
Voto negativo o.d.g.	8%	4%	+4

Tab. 23 - Confronto con i valori medi dell'ottava legislatura

FASI D'AULA	2009	VIII leg.	DIFFERENZA
Relazione	74%	83%	
Dichiarazioni di voto	89%	73%	
Dibattito	68%	64%	
Presentazione emendamenti	34%	45%	
Presentazione o.d.g.	21%	10%	

Il confronto con i dati del 2008 fa emergere un quadro contrastato nel quale convivono fenomeni di segno opposto. La variazione forse più interessante è l'incremento sicuro e sostanziale delle leggi discusse assieme a ordini del giorno (+12), mentre decrescono quelle con discussione di emendamenti in aula.

Rispetto al dato medio dei primi 4 anni dell'ottava legislatura, il 2009 si caratterizza per la diminuita frequenza della relazione e per l'incremento delle dichiarazioni di voto.:

I dati attestano pertanto una discreta affermazione del modello di fase deliberativa tipizzato dal regolamento fondata sulla tenuta delle parti strutturali (relazione, dichiarazioni, dibattito) alle quali si accompagna una crescente diffusione delle fasi ulteriori ed espansive dell'esame d'aula, quali la discussione di emendamenti e ordini del giorno dando così luogo a un procedimento di norma ricco e articolato. Il dato è uniforme per tutti i Rapporti relativi all'ottava legislatura ed è in netto contrasto con al settima, allorché la quota di leggi approvate senza interventi era molto elevata (il 39% nel 2004-2005).

Per quanto riguarda le combinazioni di fasi d'aula la tabella 23 fornisce un quadro generale indicando, per ciascuna di esse, il numero di fasi di cui si compone e l'incidenza percentuale sul totale delle 62 leggi approvate.

Tab. 24 – Sequenze ricorrenti nel corso dell'esame in aula delle 62 leggi approvate nel 2009

N. fasi	SEQUENZE	N.	%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	12	19,4
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	10	16,1
2	Dichiarazioni di voto	7	11,3
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	7	11,3
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + Discussione ordini del giorno	6	9,7
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	5	8,1
1	Solo voto	4	6,5
3	Dibattito, Dichiarazioni di voto	3	4,8
4	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti	2	3,2
4	Dibattito, Dichiarazioni di voto, Discussione emendamenti	1	1,6
3	Relazione + Dibattito	1	1,6
3	Relazione + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	1	1,6
2	Relazione	1	1,6
5	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti + Discussione odg	1	1,6
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	1	1,6
	TOTALE	62	100,0

Nel 2009 la distribuzione delle varie sequenze ci appare sicuramente meno polarizzata che nel 2008 e, rispetto a quell'anno, meno esplicita nelle indicazioni fornite.

La discussione e votazione in aula delle 62 leggi approvate nel 2009, ha tenuto impegnato il Consiglio per 63 ore e 21 minuti, così distribuite nei due semestri (Tab. 25).

Tab. 25 – Tempo dedicato all'esame in aula delle leggi e tempo globale di seduta nel 2009

Semestre	Tempo di discussione delle leggi	Tempo globale di seduta	Rapporto leggi/totale
1°	33.15.00	81.05.00	41%
2°	30.06.00	78.58.00	38%
Totale	63.21.00	160.03.00	39%

L'incidenza del tempo dedicato alla discussione delle proposte di legge in aula è stata pari al 35 per cento del tempo globale di seduta. Un dato piuttosto consistente e in forte crescita rispetto al 23 per cento del 2008.

6. LA VOTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

La votazione delle leggi regionali era stata oggetto, nel precedente rapporto, di un apposito paragrafo nel quale vennero presentati i risultati di un'analisi esplorativa condotta sui tabulati del voto elettronico. La rilevazione, condotta sui voti espressi nel 2008, mise in luce alcuni elementi forti della fase deliberativa che possiamo così riassumere:

- a) scarsa partecipazione al voto: la votazione delle leggi approvate nel 2008 ha visto la partecipazione attiva, in media, di 43,3 consiglieri su 65, per un tasso di partecipazione del 67%⁸.
- b) rarefazione dei voti contrari: a fronte di un'opposizione forte di 21 consiglieri, il numero medio dei voti contrari espressi è stato di 4,4 per legge. Lo stesso sintomo di regressione della dialettica politica emerge da un altro importante marcatore ossia il numero complessivo di leggi approvate senza l'espressione di alcuno voto contrario: ben 30 leggi su 54, pari al 56 per cento;
- c) coalizioni legislative ridotte e sovrabbondanti: nel quadro definito dai due punti precedenti si colloca l'esistenza di coalizioni legislative (cioè schieramenti di gruppi che approvano le leggi) a un tempo ridotte e sovrabbondanti. L'apparente ossimoro si giustifica col fatto di riferirsi all'aggregazione, al momento del voto, di maggioranze significativamente inferiori ai voti a disposizione della maggioranza ufficiale (coalizione governativa) ma, ciò non di meno, più che sufficienti per assicurare sia il superamento del quorum strutturale che di quello funzionale nonché un notevolissimo margine di distacco dalla (eventuale) coalizione opponente. Per quanto inferiori al margine desumibile dall'ampiezza della coalizione di governo (e quindi "ridotte"), le maggioranze legislative del 2008 si sono sempre rivelate, agli stretti fini dell'approvazione delle leggi, più che sufficienti (sovrabbondanti). I dati ci dicono che nel 2008 le leggi sono state approvate, in media, grazie al voto favorevole di soli 35,6 consiglieri contro i 44 a disposizione della maggioranza, quindi con una bassa mobilitazione della stessa, ma più che sufficiente tuttavia a tenere a debita distanza l'opposizione che in media, e per le sole votazioni con voti contrari, ha opposto solamente 4,4 voti contrari.
- d) sfasatura fra coalizione legislativa e coalizione politica. Solo in una minoranza di casi (il 39 per cento) la coalizione di gruppi che ha approvato le leggi coincide perfettamente – senza aggiunte e senza defezioni – con la coalizione che sostiene il Presidente della Regione. Nel resto dei casi questo schema è stato alterato: nel 19% dei casi in diminuzione a causa della non partecipazione al voto di uno o due gruppi di maggioranza, nel 42% dei casi in aumento, con l'aggiunta di uno o più gruppi dell'opposizione.
- e) tenuta della maggioranza politica. La coalizione di maggioranza, per quanto sovente affiancata da gruppi di opposizione e talvolta monca di qualcuna delle sue componenti minori, ha sempre mostrato un'apprezzabile coesione non avendosi mai alcun caso di voto contrario formalizzato.

Come si può ben vedere, gli elementi sopra richiamati sembrano essere sono in qualche misura correlati, almeno a livello intuitivo: la ridotta partecipazione al voto, per esempio, è correlabile alla scarsità dei voti contrari e questa, a sua volta, sembra esserlo con la presenza di coalizioni legislative ampie e così via. Ciascun elemento, tuttavia, merita una considerazione specifica in quanto indicatore di comportamenti rilevanti sul piano politico e su quello istituzionale.

⁸ Ai sensi dell'art. 80 del regolamento si intende abbiano partecipato al voto i consiglieri che abbiano espresso voto favorevole, contrario o che si siano astenuti.

In occasione del Rapporto 2009, siamo tornati a svolgere lo stesso tipo di analisi e a riesaminare partitamente tutti gli elementi caratteristici sopra richiamati, con la volontà di rilevare l'eventuale continuità del modello definito e le sue eventuali evoluzioni, atteso in ogni caso che un trend biennale consente solo poche e prudenti generalizzazioni.

In aggiunta a ciò ci siamo riproposti due ulteriori compiti. In primo luogo arricchire l'analisi dei comportamenti di voto integrandola con la rilevazione di nuove proprietà. In secondo luogo elaborare delle ipotesi esplicative dei comportamenti osservati testando la capacità esplicativa di specifiche variabili ritenute indipendenti messe in correlazione con i primi.

Quello che segue è lo stato delle cinque variabili caratteristiche di cui sopra rilevato per il 2009.

Partecipazione al voto. A questo primo riguardo i dati relativi al 2009 mostrano una sorprendente continuità con l'anno passato: tutti gli indicatori, infatti, si attestano su valori praticamente identici a quelli dell'anno precedente. La stabilità nel grado di partecipazione al voto rilevata fra il 2008 e il 2009 consente di affermare che siamo dinanzi a una costante del comportamento consiliare, almeno in questa legislatura.

Non solo i dati del 2009 confermano un eguale livello di partecipazione aggregata al voto rispetto al 2008 (somma dei voti favorevoli, contrari e astenuti) ma presentano una coincidenza quasi perfetta anche per tutte e tre le varianti di partecipazione al voto, siano esse il numero di voti favorevoli, contrari o astenuti. Per tutti i valori in tabella, le differenze rispetto al 2008 si fissano ben al di sotto dell'unità (vedi Tab. 26).

Tab. 26 – Espressioni di voto sulle leggi approvate negli anni 2008 e 2009. Valori medi assoluti⁹

ESPRESIONI DI VOTO	2009	2008	Saldo
a) favorevoli	35,9	35,6	+0,3
b) contrari	3,9	4,4	-0,5
c) astenuti	4,0	3,3	+0,7
d) assenti al voto	17,8	17,6	+0,2
e) assenti alla seduta	3,5	4,1	-0,6
f) voti validi espressi (a+b+c)	43,7	43,3	+0,4
g) tasso di partecipazione al voto	67%	67%	-

⁹ La tabella è stata costruita inserendo in un database le distinte del voto elettronico delle leggi approvate nell'anno. Per ciascun consigliere è stato così possibile rilevare l'espressione di voto su ogni singola legge (Favorevole, Contrario, Astenuto). I dati sono poi stati confrontati con gli elenchi dei consiglieri assenti alle sedute nelle quali sono state approvate le leggi, in tal modo sono stati registrati tutti coloro che non hanno partecipato al voto a causa della non presenza fisica in Consiglio. In tutti i restanti casi i consiglieri, per quanto a tutti gli effetti presenti alle sedute, non hanno partecipato al voto. Rilevano in proposito alcuni casi particolari che è necessario mettere in evidenza per valutare i dati con la dovuta prudenza: a) il Presidente di norma non vota; b) talvolta il sistema elettronico ha presentato dei malfunzionamenti che hanno impedito la registrazione di alcuni voti; in tali occasioni, se i voti espressi sono stati fatti rilevare nel verbale sono stati inseriti nel database; c) in alcuni limitati casi alcuni gruppi hanno abbandonato l'aula o non hanno partecipato alle votazioni per protesta, esprimendo così un segnale di iper-coinvolgimento nella tenzone politica e non il contrario. L'effetto aggregato di quanto sopra non appare tuttavia in grado di modificare in maniera sostanziale le tendenze individuate in questo paragrafo.

Esclusa questa prima ipotesi, abbiamo cercato di comprendere meglio come si sviluppi e come si articoli il fenomeno della partecipazione al voto.¹⁰

Ci siamo posti alcune domande.

In primo luogo ci siamo chiesti se il dato medio sia al proprio interno omogeneo o se invece non sia la risultante di comportamenti diversificati e mutevoli dei consiglieri e, in caso affermativo, quale siano l'estensione e l'intensità della varianza. Infine, abbiamo ritenuto necessario porci un ultimo quesito, ossia se la fluttuazione del tasso di partecipazione sia casuale oppure si correli a qualche specifica proprietà delle leggi di volta in volta votate.

In prima battuta si è osservato che il tasso di partecipazione al voto varia in modo significativo fra gli individui (Tab. 28)

Tab. 27 - Consiglieri che hanno partecipato:

	n.	%
Fino al 25% delle votazioni	2	3
Fra il 26 e il 50%	12	18
Fra il 51 e il 75%	26	39
Oltre il 75%	26	39
MEDIA GENERALE	67	100

La variabilità individuale di cui alla tabella precedente, si manifesta in grado diversi di intensità a seconda dello schieramento politico, facendo emergere una minore costanza dei consiglieri dell'opposizione rispetto a quelli di maggioranza (Tab. 28)

Tab. 28 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione nel 2009

COALIZIONI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Maggioranza	76%
Opposizione	55%
MEDIA GENERALE	67%

All'interno degli schieramenti, infine, si rilevano scostamenti molto significativi nell'assiduità dei comportamenti di voto a seconda dei gruppi (Tab. 29)

¹⁰ Oltre ai dati di tabella 26, si noti che, come per il 2008, nessuna legge è stata approvata con la partecipazione di tutto il Consiglio; il valore massimo di partecipanti al voto è stato dell'89,23% in occasione dell'approvazione della legge 50/2009 (Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale").

Tab. 29 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari. Raffronto 2008 – 2009. Valori percentuali

GRUPPO	2009	2008	SALDO
AF	31%	41%	- 10%
UDC	46%	41%	+5%
FI	54%	50%	+4%
RC-SE	54%	63%	-9%
AN	64%	58%	+6%
PS	73%	46%	+27%
VERDI	73%	48%	+25%
PDCI	73%	64%	+9%
PD	77%	80%	-3%
SD	82%	82%	-
Gruppo misto	90%	-	-
Valore medio	67%	67%	-

Il confronto con l'annata precedente conferma la valutazione di iper variabilità che in tale occasione venne formulata. Nel 2009 il grado di variabilità complessiva non cambia; emergono però alcuni movimenti interni agli schieramenti politici che vale la pena di segnalare.

In linea generale quasi tutti i gruppi migliorano sensibilmente il proprio tasso di partecipazione al voto, in taluni casi anche in modo considerevole (PS +27%, Verdi +25%); tuttavia questi movimenti in crescita risultano poco influenti sul dato complessivo che, per effetto di movimenti di segno contrario da parte dei gruppi del PD e di Rifondazione comunista, finisce per restare immutato.

Fatto sì è che pur restando inalterato a livello globale, il tasso di partecipazione del 2009 oscilla in modo ragguardevole fra un gruppo e l'altro, passando dal 90% del gruppo misto al 31% del gruppo di Alleanza federalista, per un campo di variazione massimo del 59%, contro il 42% registrato nel 2008. Da rimarcare la permanenza del gruppo SD agli stessi livelli dell'anno precedente, unico caso di tutta la serie.

Come già nel 2008, la variabilità rilevata appare, in prima approssimazione, correlata all'appartenenza o meno alla coalizione di governo: percorrendo la graduatoria del 2009 partendo dal basso, dobbiamo risalire ben quattro posizioni prima di incontrare un gruppo di maggioranza (RC-SE), mentre tutti i gruppi dell'opposizione si tengono ben al di sotto del dato medio generale.

Non si può fare a meno di notare come il già rilevato scartamento del gruppo di RC appaia di un certo rilievo in quanto costituisce il più forte segnale in controtendenza rispetto al comportamento dei partner minori della maggioranza che incrementano in modo sensibile il proprio coinvolgimento nelle votazioni.

Nel quadro così caratterizzato dalla scarsa partecipazione al voto, il secondo elemento caratteristico, *la rarefazione dei voti contrari*, può essere più correttamente

posizionato. I dati duri sono in proposito eloquenti: ben 41 leggi su 62, cioè il 66% delle approvate, non hanno ricevuto in aula alcun voto contrario, per una crescita del 10% sul 2008.

Ora è ben noto che ai sensi del regolamento consiliare i voti di astensione equivalgono in buona sostanza a quelli contrari. Ciò non di meno, rilevare un simile dato in contesti politico-istituzionali ispirati e modellati dalla teoria del bipolarismo, per di più in un anno pre elettorale, lascia francamente stupiti. La prima interpretazione che se ne può dare è che tutto ciò derivi in linea diretta dal basso tasso di partecipazione e che sia quindi più un sintomo di rinuncia che di *appeasement*. Vero è che la scarsa partecipazione al voto, se qui è utile per offrire una risposta, costituisce in sé un enigma da decifrare (a tale scopo si rimanda al sottoparagrafo 6.1).

Tab. 30- Leggi approvate secondo il numero di voti contrari

VOTI CONTRARI	n.	%
Nessuno	41	66
Fra 1 e 10	6	10
Fra 11 e 20	15	24
Oltre 20	-	-
TOTALE	62	100

Il terzo carattere forte della fase deliberativa – *coalizioni legislative ridotte e sovrabbondanti* – risulta anch'esso confermato dalle rilevazioni dell'anno 2009.

I dati di Tab. 31 mostrano che oltre l'80 per cento delle leggi viene approvata da un numero di consiglieri inferiore alla maggioranza di 44 consiglieri prevedibile a seguito dell'esito elettorale. Il parallelo confronto con i dati della tabella 30, relativa al numero di voti contrari, testimonia però che anche livelli modesti di voto favorevole possono essere più che sufficienti a sostenere l'approvazione delle leggi.

Tab. 31- Leggi approvate secondo il numero di voti favorevoli

VOTI FAVOREVOLI	n.	%
Fra 18 e 30	13	21%
Fra 31 e 40	37	60%
Fra 41 e 50	11	18%
Oltre 50	1	2%
TOTALE	62	100

Sfasatura delle coalizioni. Anche la quarta proprietà caratteristica messa in evidenza nel 2008 si conferma per l'anno in corso. Le coalizioni legislative che di volta in volta si sono assunte la responsabilità di approvare i testi di legge coincidono solo in parte con la coalizione di governo regionale. Solo il 36 per cento delle leggi è stato approvato da tutti i gruppi della coalizione di governo e solo da quelli, mentre un terzo

delle leggi ha visto il coinvolgimento anche di gruppi di opposizione unitamente alla perdita di uno o più gruppi di maggioranza e circa un quinto è stata approvata all'unanimità.

Da ciò si traggono elementi di conferma del moderato livello di conflittualità dell'assemblea legislativa e della scarsa aderenza della prassi alla modellistica del maggioritario.

Si noti infine la difformità rilevata, non solo fra coalizioni legislative e coalizione governativa, ma anche quella esistente fra le prime e le coalizioni di iniziatori rappresentate in tabella 11. Come si vede, nessuna delle proposte di legge è stata presentata da tutti i partiti della maggioranza. Il procedimento legislativo mostra così una sua specifica *funzione agglutinante del consenso*, grazie al quale gli input iniziali tendono ad aggregarsi in misura sempre più consistente avviandosi verso la fase di chiusura del procedimento, al punto da inglobare sovente anche gruppi dell'opposizione.

La collaborazione da parte delle opposizioni passa dal 44% delle leggi nel 2008 all'attuale 48%. Di più, si registra un incremento notevole di leggi approvate all'unanimità: dal 2 al 19% del totale.

Tab. 32– Leggi approvate per tipo di coalizione nel 2009

COALIZIONE APPROVANTE	2009		2008	
	N. Leggi	%	N. Leggi	%
Tutta la maggioranza (e solo quella)	22	36	21	39
Solo gruppi di maggioranza	10	16	10	19
Gruppi di maggioranza e minoranza	18	29	22	40
Unanimità	12	19	1	2
TOTALE	62	100	54	100

Tenuta della maggioranza. In ragione di quanto appena detto, l'ultimo elemento strutturale, la tenuta della maggioranza, non può esser dato per scontato. E in verità, rispetto al 2008, le forze di maggioranza hanno attraversato momenti di tensione che ne hanno determinato la divaricazione in fase di voto. Questo è quanto è successo in occasione della modifica alla legge elettorale. Ma al di là di questo pur importantissimo episodio, il tema della tenuta o meno della maggioranza deve essere letto anche in relazione ai rapporti fra questa e le minoranze e non solo rispetto alla dialettica interna.

Per facilitare la riflessione su questo punto abbiamo riportato in Tab. 33 il comportamento di voto dei vari gruppi indicando, per ciascuno di essi, quante volte ha espresso un voto dell'uno o dell'altro segno e quante volte non si è espresso in merito alla legge. È stato un esercizio utile che contribuisce a integrare anche alcuni altri aspetti fra quelli trattati sinora.

Tab. 33 – Comportamento di voto aggregato dei gruppi consiliari nel 2009 per n. 62 leggi approvate¹¹

GRUPPO	FAVOREVOLE	CONTRARIO	ASTENUTO	NP al voto	TOTALE
AF	12	7	13	30	62
UDC	7	11	5	39	62
FI	15	14	17	16	62
PRC	47	1	0	14	62
AN	18	15	19	10	62
PS	55	0	0	7	62
VERDI	44	3	0	15	62
PDCI	46	1	1	14	62
PD	62	0	0	0	62
SD	59	3	0	0	62
Gruppo misto	54	2	0	6	62

Gli elementi di maggiore interesse ricavabili dalla tabella 33 sono i seguenti:

- 1) la maggioranza si è spaccata in più di un'occasione, cioè si è avuta almeno una scelta di voto negativa da parte di ben 5 gruppi dei 7 di maggioranza.
- 2) Solo un gruppo, quello del PD, ha partecipato all'approvazione di tutte le leggi regionali, esprimendo sempre voto favorevole;
- 3) Tutti gli altri gruppi hanno mancato di partecipare al voto di almeno una legge. Per il gruppo misto e per Sinistra democratica il fenomeno è molto contenuto e probabilmente fisiologico vista la loro esigua rappresentanza (uno e due consiglieri rispettivamente), per altri gruppi assume invece dimensioni ragguardevoli estendendosi, in media, a circa un quarto delle votazioni e in due casi fino a un terzo. L'UDC è stata il gruppo maggiormente assente al momento del voto con 39 votazioni mancate su 62 (63% di assenza al voto);
- 4) Ma la stessa UDC è stata il gruppo che a livello dei comportamenti espliciti ha espresso il più alto livello di conflitto, votando in modo negativo in ben 11 delle 23 votazioni a cui ha partecipato.
- 5) Diversamente, i gruppi di AN e FI portano come modale il comportamento di astensione, seguito a ruota dal voto favorevole e, infine, da quello negativo.

6.1 - IPOTESI DI CORRELAZIONE

Al fine di tentare una spiegazione della variabilità registrata nel tasso di partecipazione al voto, lo si è messo in correlazione con alcune proprietà caratteristiche delle leggi approvate.

¹¹ Ovviamente non ci si riferisce alla presenza al voto favorevole di TUTTO il gruppo, ma di ALMENO un consigliere del gruppo e in veste ufficiale, vale a dire che sono state contate le sigle e non le teste impegnate nella votazione. Questo criterio avvantaggia indubbiamente i gruppi più grandi.

Le proprietà considerate sono: le materie delle leggi, la lunghezza del loro iter, la loro estensione, la tipologia, il soggetto iniziatore.

Preliminarmente a ciò si sono suddivise le leggi approvate per gradazioni significative del tasso di partecipazione, ripartendole in leggi a bassa partecipazione al voto (fino al 60% di partecipanti), media partecipazione (61-79 per cento) e alta partecipazione al voto (80% e oltre) (Tab. 35)

Tab. 34 - Leggi approvate secondo il tasso di partecipazione al voto

TASSO DI PARTECIPAZIONE	n.	%
Fra il 51 e il 60%	14	23%
Fra il 61 e il 79%	40	65%
Fra l'80 e il 100%	8	12%
TOTALE	62	100%

MATERIA. Rispetto alla variabile materia, la fluttuazione del tasso di partecipazione si è manifestata piuttosto sensibile, almeno per ciò che riguarda gli estremi. Le 8 leggi ad elevato grado di partecipazione al voto (>80%) si ripartiscono in 4 materie con una iper concentrazione (5 leggi su 8) sulla materia Bilancio.

Anche le 14 leggi a bassa partecipazione tendono a ripartirsi su un numero relativamente esiguo di materie: 8 materie per 14 leggi per un valore di concentrazione analogo a quello del gruppo precedente. Fra le leggi di questo gruppo spiccano le leggi in materia di salute e di servizi sociali, rispettivamente con 3 e 4 leggi ciascuna. Si noti la singolare difformità rispetto al dato dell'iniziativa: le leggi in materia di salute e servizi sociali sono fra le più proposte dai consiglieri (Tab. 19) e tuttavia, al momento del voto, sono fra quelle a maggior rischio di diserzione.

Aggregando l'analisi a livello di macrosettori si evidenzia come il tasso fluttui in maniera considerevole spostandosi dalle materie in vario modo afferenti alle funzioni di staff a quelle relative a funzioni di linea. I relativi macrosettori risultano infatti tutti sopra (staff) o tutti sotto (line) il valore medio di presenza al voto, con una particolare dinamica a favore del settore Finanza ove ricadono le leggi di bilancio.

Tab. 35 – Tasso di partecipazione al voto secondo il macrosettore delle leggi approvate (n. = 62)

MACROSETTORI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Ordinamento istituzionale	69.9
Sviluppo economico e attività produttive	66.7
Territorio, ambiente e infrastrutture	64.3
Servizi alle persone e alle comunità	63.3
Finanza regionale	78.1
MEDIA GENERALE	67.0

TIPOLOGIA. Anche rispetto a questo indicatore il tasso di partecipazione si è dimostrato sensibile variando in maniera consistente fra le varie tipologie di regolazione individuate. In particolare, si rileva la forte dinamica in favore delle leggi di bilancio e delle tre leggi provvedimento. Molto minore, in sintonia con l'analisi svolta per materie, il coinvolgimento nel voto di leggi di settore.

Tab. 36 – Tasso di partecipazione al voto secondo la tipologia delle leggi approvate (n. = 62)

TIPOLOGIA	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Settore	64.4
Intersettoriale	66.2
Manutenzione	67.2
Istituzionale	67.7
Bilancio	76,3
Provvedimento	81.7
Media Generale	67.0

AMPIEZZA DEI TESTI. Rispetto a questo parametro il tasso di partecipazione si è dimostrato sostanzialmente indifferente per cui non si riportano dati specifici.

SOGGETTO INIZIATORE. Posta la riserva di legge in favore della Giunta per tutto quanto concerne il bilancio, considerate le dinamiche appena descritte, si determina una evidente pressione in vantaggio delle leggi di provenienza dall'esecutivo.

A livello medio generale le leggi di iniziativa consiliare sono state approvate con la partecipazione del 65.6 dei consiglieri, mentre per quelle della Giunta il valore cresce fino al 68,1

Le leggi a maggior tasso di partecipazione (oltre l'80%), derivano tutte da proposte della Giunta ad eccezione di una (modifica alla legge elettorale); al contrario, fra le pdl a più bassa partecipazione al voto (inferiore al 61%) ve ne sono diverse proposte del CR.

ITER. Infine, abbiamo rilevato una notevole sensibilità del tasso di partecipazione alla lunghezza dell'iter. In particolare, le leggi a bassa partecipazione presentano in media una durata dell'iter (dalla presentazione all'approvazione), pari a 324 giorni. Diversamente, per le leggi a forte partecipazione, tale valore scende vertiginosamente portandosi a soli 90 giorni. La celerità d'esame configura queste leggi come importanti per il legislatore, che prima si adopera a velocizzarne l'iter e, successivamente, tributa loro un'alta partecipazione al voto. Tasso di partecipazione e lunghezza dell'iter sono pertanto marcatori di una gerarchizzazione implicita delle leggi secondo l'importanza loro attribuita.

Concludendo, possiamo rispondere agli interrogativi posti all'inizio del paragrafo nel modo che segue:

- A. il tasso di partecipazione al voto resta su valori bassi;
- B. il tasso di partecipazione è molto variabile e tale variabilità riposa su specifici comportamenti individuali;

- C. tali comportamenti sono influenzati da variabili inerenti, da un lato il gruppo politico di appartenenza (e quindi lo stile politico, la leadership del gruppo etc...), dall'altro la natura delle leggi poste in esame;
- D. le proprietà intrinseche delle leggi che sono sembrate maggiormente influenti sono: la lunghezza dell'iter, la materia, il soggetto iniziatore.