

Parte prima - La formazione delle leggi regionali: iniziativa, procedimento, esiti

1. Introduzione

Come ormai è consuetudine, il Rapporto annuale sulla legislazione della Toscana, dedica la sua prima parte all'analisi quantitativa del procedimento legislativo ed alla legislazione da esso risultante. L'approccio che adatteremo mira a stimolare, anche per questa edizione, una riflessione sistematica sulla funzione legislativa regionale, adoperando a tale fin strumenti conoscitivi di tipo statistico. Siffatto approccio, per quanto fondato essenzialmente su numeri, non impedisce comunque l'apprezzamento e la valutazione di aspetti qualitativi. Il nostro Rapporto, al contrario – fatte salve le necessarie condizioni di imparzialità e fedeltà ai dati – nutre l'ambizione di suscitare proprio questo genere di riflessioni, affidando tuttavia questa possibilità alla libera scelta dei lettori.

Anche in conseguenza di ciò, le dimensioni analitiche lungo le quali si articolerà il nostro percorso espositivo differiscono l'un l'altra quanto a centralità del valore numerico e ad autosufficienza dello stesso. E in effetti, esse delineano, col loro intrecciarsi, un cammino che porterà il lettore via via più vicino alla seconda parte del Rapporto, dedicata (come di consueto) ad un tipo di analisi eminentemente qualitativa. Seguendo questo tipo di ordinamento, le dimensioni in parola concernono: a) l'ampiezza e la diffusione della attività legislativa; b) i rapporti fra i soggetti istituzionali e politici coinvolti nel procedimento; c) l'articolazione del procedimento; d) la qualità della legislazione, limitatamente agli aspetti suscettibili di misurazione (in luogo di valutazione).

Precisata la continuità metodologica rispetto ai precedenti rapporti, è opportuno enunciare alcune differenze che sono state introdotte in questa edizione del Rapporto. Una prima novità riguarda la struttura espositiva. Ricordiamo a questo proposito come il raffronto sistematico fra iniziativa legislativa e legislazione approvata abbia costituito il *leit motiv* nei nostri rapporti; lo stesso, peraltro, può dirsi per quanto concerne il confronto fra il comportamento della Giunta e dei consiglieri regionali. Ebbene, al fine di rendere più agevole la lettura dei dati, abbiamo oggi optato, in luogo di una lettura segmentata (cioè, prima delle proposte di legge e successivamente della legislazione pubblicata), per una disamina per temi, commentando, per ciascuno di essi, sia i dati

relativi alle proposte presentate (e perciò relativi al *“dover essere”* della legislazione), che quelli relativi alle leggi pubblicate (cioè al concreto *“essere”* delle leggi), considerando nello stesso momento sia il ruolo della Giunta che dei consiglieri. L'uso simultaneo (cioè dentro ogni singolo paragrafo) di ben quattro assi di incrocio¹ ha reso ardua la coesistenza dei dati all'interno di una sola tabella. Per ovviare a ciò si è fatto ricorso, ovunque possibile, ad una struttura espositiva seriale articolata su due tabelle *“gemelle”* (o su una tabella *“doppia”*), dedicate a rappresentare il medesimo fenomeno, considerando in modo coordinato prima le proposte e poi le leggi pubblicate.

Da questo punto di vista il rapporto 2003 usa gli stessi materiali dei precedenti combinandoli però in modo diverso. Vi sono tuttavia alcune novità sostanziali che vale la pena di presentare. La prima e forse più significativa è l'aumento delle variabili, vale a dire delle proprietà rilevate, sia con riferimento agli atti che al relativo procedimento. Sotto questo profilo, le novità più interessanti sono: a) la rilevazione delle votazioni finali di approvazione delle leggi² le quali sono state suddivise fra votazioni a maggioranza ed all'unanimità; b) la definizione delle dimensioni astratte di contenuto dei testi, vale a dire l'ampiezza della platea dei soggetti percettori di ogni singola proposta o legge; c) il tipo di potestà attivata ai sensi della nuova disciplina dell'articolo 117 Cost.; d) l'integrazione delle variabili afferenti la dimensione fisica dei testi, che in questo Rapporto sarà rappresentata anche dalla loro lunghezza in caratteri e non più solo in articoli e in commi.

In aggiunta a ciò si segnala una novità di carattere metodologico, vale a dire la proposta al lettore di serie temporali lunghe – essenzialmente trend triennali (2000 – 2003) – sulla cui base articolare una riflessione a più ampio raggio sui fenomeni descritti. Questo tipo di analisi sarà applicata ai paragrafi 9 e 10 relativi rispettivamente al lavoro delle commissioni ed al procedimento in aula.

Nessuna variazione riguarda invece la definizione dell'universo di indagine. Questo, infatti, continua ad essere duplice, orientandosi a descrivere: da un lato la funzione legislativa, nel modo in cui essa concretamente si svolge secondo un procedimento tipizzato e, dall'altro, i

¹ Si tratta degli incroci derivanti dalle opposizioni: Giunta/Consiglio e Proposte di legge/Leggi pubblicate.

² Tutto ciò nei limiti delle informazioni che possono essere rilevate dai verbali d'aula e della trascrizioni stenografiche.

singoli prodotti (iniziative e leggi) che si materializzano lungo la filiera. Daremo quindi conto, non solo di quanto concerne la produzione legislativa effettiva, ma anche di tutto ciò che la precede, vale a dire, della fase dell'iniziativa e della fase di processo all'interno delle commissioni e in aula. Nel concreto, ciò vale a dire che saranno esposti i dati relativi alle 101 proposte di legge presentate nel corso del 2003 e quelli relativi alle 55 leggi pubblicate in tale anno, a prescindere dalla loro data di presentazione e/o di approvazione, la quale – come è noto – può essere anche di molto antecedente.

Come di consueto, un'attenzione particolare sarà prestata al momento dell'iniziativa legislativa, soprattutto di quella consiliare, cui dedicheremo alcune riflessioni preliminari nel paragrafo 4.

In conclusione una nota sulle fonti: i dati qui esposti derivano da molteplici basi informative, messe a disposizione da diverse strutture consiliari, in primo luogo dall'Ufficio Atti Consiliari. Altre informazioni di contorno discendono invece da una rilevazione diretta fatta dall'autore sui processi verbali e sui resoconti d'aula.

Premesso che ogni eventuale errore od omissione è di esclusiva responsabilità dell'autore, corre l'obbligo di precisare che questo lavoro è stato possibile grazie alla gentile collaborazione dei colleghi dell'Ufficio Resoconti: Marzia Giachetti, Enrico Righi, Sonia Scartoni e in particolare di Moritz Gabrielli per la gestione delle banche dati.

2. Consiglio e Giunta nel procedimento

Ai sensi delle norme statutarie, la Giunta e i singoli consiglieri sono titolari del potere di iniziativa con pari dignità e poteri; ciò senza particolari eccezioni, fatta salva una riserva in favore della Giunta per quanto concerne la presentazione delle leggi relative al bilancio, alle sue variazioni ed al conto consuntivo. Nella prassi corrente, tuttavia, non si può fare a meno di osservare come la posizione dell'uno e dell'altro soggetto appaia fortemente differenziata in ragione di molteplici fattori di tipo extragiuridico: fattori politici e fattori organizzativi in primo luogo. Volendo riassumere in pochi concetti le principali dimensioni di questa differenziazione potremmo citare le seguenti:

a) *coesione del soggetto iniziatore*: massima nel caso della Giunta, minima per il Consiglio. Da ciò discende che se è possibile, almeno in teoria, che la Giunta definisca un proprio programma ed una propria

politica legislativa per attuarlo³, tale eventualità appare assai remota per il Consiglio (soggetto plurale per definizione), tranne forse per un ristretto numero di argomenti afferenti la sua stessa costituzione e organizzazione;

b) *garanzia di una maggioranza precostituita*: massima nel caso della Giunta, essa è variabile per i consiglieri a seconda del gruppo politico di appartenenza (e del relativo potere di coalizione e/o di ricatto), ma comunque inferiore e soprattutto non determinabile a priori;

c) *frammentazione partitica*: la Giunta è organo collegiale che di norma agisce in modo collegiale o secondo una equilibrata ripartizione delle competenze e dei carichi di lavoro fra gli assessorati. Raramente i singoli consiglieri possono trovarsi in una situazione paragonabile il che implica problemi organizzativi molto seri a carico di coloro che appartengono ai gruppi di minori dimensioni. In questi casi, essi sono costantemente impegnati su più fronti e solo con grande difficoltà possono dedicare il tempo e le energie necessarie a tutti i temi meritevoli di interesse legislativo;

d) *squilibrio informativo*: di norma, anche grazie alle maggiori dimensioni ed alla ramificazione degli apparati burocratici di pertinenza, le giunte paiono disporre di stock informativi nettamente superiori e meglio articolati di quelli dei consigli regionali. In ragione di ciò, i consigli regionali (come tutti i corpi legislativi nel mondo), appaiono sempre dipendere dalle informazioni possedute dagli esecutivi. Ne discende che anche l'iniziativa dei singoli consiglieri risulta sovente limitata – sia per il livello qualitativo delle proposte che per la complessità dei temi abordabili – proprio da questa situazione di *gap* informativo rispetto alla Giunta;

e) *rapporto con i gruppi di interesse*: per quanto siano di norma concepiti come "soggetti richiedenti", nella realtà, i gruppi di interesse sono in grado di fornire ai soggetti politici risorse molto importanti ai fini della legislazione. Tali risorse non sono soltanto quelle più tipicamente politiche – il consenso e il controllo degli associati, come si evince anche da un'analisi superficiale –, ma comprendono anche risorse tecniche altamente qualificate, di cui sovente sono gli unici possessori. Risorse di questo tipo possono essere – a mero titolo di esempio – le informazioni specialistiche sull'andamento dei mercati settoriali, sui brevetti e sulla ricerca, sullo stato della forza lavoro, sull'evoluzione della concorrenza,

³ Come in effetti è, almeno in Toscana, cfr.: Rapporto 2002, pag. 20 e segg.

così come sulla diffusione e sull'articolazione territoriale di fenomeni sociali sui quali si desidera intervenire. In taluni casi, addirittura, grazie alle proprie strutture burocratiche, i gruppi stessi sono in grado di garantire alle amministrazioni pubbliche, già in fase di impostazione di un intervento, il proprio sostegno tecnico-amministrativo alle messa in opera degli interventi, sostegno che può estendersi sino alla gestione diretta di talune pratiche per conto del soggetto pubblico. Nel caso toscano il rapporto con i gruppi (e l'accesso alle risorse di questi) appare quasi del tutto appannaggio della Giunta e ben delimitato alla fase pre-legislativa⁴, a dispetto di una legislazione pionieristica in tema di *lobbying* che appare ad oggi poco considerata dagli stessi gruppi di interesse.

Come si può osservare, tutti gli elementi citati concorrono nel porre una serie di ostacoli molto seri allo sviluppo dell'iniziativa legislativa consiliare e a renderle difficile l'aver successo; viceversa, tutti gli elementi citati convergono nell'avvantaggiare la Giunta. Ad unica e parziale correzione di ciò, possiamo annoverare i minori vincoli istituzionali nei quali si muove l'iniziativa dei singoli consiglieri, il rapporto più stretto con il territorio e la possibilità di dedicarsi interamente all'attività legislativa, a differenza della Giunta che, al contrario, deve profondere parte dei propri sforzi anche nell'attività amministrativa.

Per quanto precede, la fenomenologia della funzione legislativa ha sempre bisogno di essere correttamente inquadrata all'interno del differente sistema di vincoli e di opportunità in cui operano i due principali soggetti titolari. Anche se i termini "legge" e "proposta di legge" indicano gli stessi oggetti a prescindere da chi ne sia l'iniziatore (Giunta o consigliere), dobbiamo sempre considerare che la paternità a carico dell'uno o dell'altro titolare, procedendo questa da soggetti operanti in un quadro di vincoli e di risorse profondamente differenti, indica una "storia", una conformazione, una ragion d'essere dell'atto, che è, di norma, molto diversa.

Delle principali dimensioni lungo le quali si può misurare questa differenza si è già detto nel precedente Rapporto, per cui non ci diffonderemo sul tema⁵. Riportiamo però, in alcune brevi note, le principali linee interpretative del comportamento della Giunta e dei consiglieri, con la raccomandazione di considerare che la materia di cui si

⁴ Il che peraltro non sembra costituire un'eccezione, cfr.; Lanzalaco L (1989), *Parlamenti regionali e gruppi di interesse in Italia: il caso della Lombardia*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 2, pp. 47-82

⁵ Cfr.; Rapporto 2003, paragrafo 3, pagg. 18 e sgg.

tratta non è tanto il merito dei singoli atti proposti quanto, piuttosto, lo “stile” legislativo adottato dai proponenti e le finalità generali perseguite.

Secondo quanto rilevato dai documenti ufficiali e dalle dichiarazioni degli interessati espresse nel corso del dibattito in aula, la Giunta opera nel processo legislativo perseguendo i fini della semplificazione normativa e della delegificazione. Ciò trova supporto, sul piano immediatamente operativo: a) in una politica mirata delle abrogazioni; b) nella redazione di testi unici; c) nella costante opera di manutenzione normativa (leggi di modifica) e d) in un generale contenimento del proprio potere di iniziativa.

Per parte consiliare, invece, mancando un unico centro ispiratore, il comportamento dei singoli può essere solo interpretato alla luce di quattro fondamentali logiche d'azione, in parte esplicitate dai singoli nel corso del dibattito consiliare, in parte desumibili dai comportamenti effettivi. Le quattro logiche sono state denominate come: *pluralista*, *avversariale*, *concorrente* ed *istituzionale*. La dimensione fondamentale lungo la quale esse si dispongono (e si differenziano l'un l'altra) è quella dell'atteggiamento assunto dai proponenti nei confronti dell'esecutivo e della maggioranza che lo sostiene.

Ad un atteggiamento di indifferenza rispetto al programma di Giunta, fa capo la logica che definiamo “pluralista”, sostanzialmente autoreferente e incardinata sul rapporto diretto fra l'eletto e i gruppi di riferimento⁶. Ne scaturiscono proposte di legge che tendono a prescindere dal loro impatto sul programma di governo e che mettono in risalto temi specifici, attinenti oggetti e gruppi sociali ben definiti, di norma riconducibili alla specifica vocazione politica o culturale del proponente, talvolta al territorio di provenienza o d'elezione. La probabilità di approvazione in aula è molto bassa.

Ad un atteggiamento di contrapposizione fa capo la logica detta “avversariale”, che appunto si forgia nel rapporto dialettico e trova la propria ragion d'essere nella dichiarata volontà dei gruppi di opposizione di far emergere – nelle forme tipiche della legge –, la propria differente visione del governo regionale. In tali casi, il titolare del rapporto con l'elettorato di riferimento non è tanto il singolo quanto il gruppo politico

⁶ Questo atteggiamento di indifferenza può riguardare non solo i consiglieri dei partiti esterni alla coalizione di governo, ma anche di quelli che ne fanno parte; si tratta cioè di uno stato transitorio e parziale, relativo ad aspetti circoscritti, che può convivere con la generica adesione al programma di Giunta.

nel suo complesso, se non addirittura la coalizione. Gli oggetti verso cui si indirizzano le proposte sono di maggior ampiezza e tendono a coincidere con i più importanti temi di governo con cui si cimenta la Giunta o con aree di intervento dove l'agire di questa è meno spedito a causa di contrasti all'interno della maggioranza. La probabilità di successo di tali iniziative è nulla.

La logica "concorrente" si inserisce invece in un contesto di adesione al programma di governo, ma, al tempo, stesso rivendica spazi di autonomia propositiva in quelle aree tematiche che, in quanto marginali o emergenti, non registrano un presidio diretto dell'esecutivo e della maggioranza. La sua funzionalità prevalente è così di tipo anticipatorio o integrativo rispetto all'azione generale di governo e il suo centro propulsore può essere indifferentemente il singolo consigliere o il gruppo, specie se di ridotte dimensioni. Si differenzia dalla logica pluralista per l'esplicito riconoscimento di un criterio regolatore – l'adesione al programma di maggioranza – che non può essere eluso o ignorato, mentre la prima ne prescinde. La sua probabilità di successo è ignota a priori e varia di volta in volta a seconda del tema e della capacità dei proponenti di aggregare un consenso sufficientemente ampio, all'interno o anche al di là della maggioranza.

La logica "istituzionale", infine, si fonda sul compromesso politico fra tutti i gruppi consiliari (o fra la maggior parte di essi) e prende per oggetto le aree tematiche nelle quali essi non figurano solo come promotori delle leggi, ma anche come diretti percettori delle stesse: dunque non solo come *policy makers*, come di norma, ma anche *policy takers* a tutti gli effetti. I settori di intervento più tipici sono, infatti, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio, le prerogative dei consiglieri, le dotazioni finanziarie e strumentali dei gruppi e il loro personale, ma anche l'assetto statutario, l'istituzione e l'ordinamento di agenzie regionali, l'ordinamento degli uffici, l'istituzione di feste o ricorrenze regionali e così via. La probabilità di successo di questo genere di iniziative è molto elevata. Esse tuttavia, debbono scontare, almeno di norma, una fase di gestazione prolungata, finalizzata al raggiungimento del consenso più ampio possibile fra i gruppi e ad assicurarsi la non ostilità della Giunta, se non addirittura la sua collaborazione.

Come si intuisce, ad eccezione della logica istituzionale, le funzionalità prevalenti dell'iniziativa legislativa consiliare, concernono più la dimensione dell'esprimere piuttosto che quella del realizzare. E in effetti, i dati storici circa il tasso di successo dell'iniziativa consiliare

mostrano con spietato realismo la scarsa efficacia di tali pratiche (p. es. vedi Tab. 2). E tuttavia, l'iniziativa legislativa consiliare continua ad essere praticata; anzi lo è in modo crescente col passare del tempo. Come spiegare dunque questo paradosso?

Una risposta a questa domanda può essere tentata solo partendo da ciò che resta dell'atto propositivo una volta che ad esso sia sottratta una ragionevole speranza di conversione. Dobbiamo cioè assumere che chi inizia un procedimento legislativo, attribuisca a questo (in maniera consapevole e deliberata), un valore "altro" e non inferiore a quello del successo. Ciò che viene in rilievo è, a nostro parere, *la funzionalità comunicativa del procedimento*, una funzionalità, si badi bene, non fine a se stessa e confinata all'interno del mero rapporto clientelare (che pure può sussistere), ma intimamente connessa ai processi della rappresentanza democratica. Articolando più nel dettaglio, osserviamo che le proposte di legge attivano un rapporto complesso che, pur procedendo dallo stesso soggetto, ha almeno due categorie di destinatari: i gruppi sociali di riferimento e gli altri attori politici (la Giunta, i gruppi alleati, i gruppi avversari). A questi due destinatari corrispondono contesti comunicativi particolari che, pur talvolta sovrapponendosi, configurano una diversa funzionalità dell'atto legislativo.

Nel primo caso la proposta svolge la funzione di convalidare e dare rilevanza pubblica all'istanza sociale raccolta. Ciò pertanto serve a cementare un legame che, pur mediato da un attore non neutrale (il consigliere o il gruppo), si riflette direttamente sulle istituzioni regionali, convogliando verso di esse il sostegno della società civile. In casi come questi la proposta di legge "chiude" e non apre un circuito di scambio, essa stessa è un esito a prescindere dal dopo⁷. Si badi che il punto non è secondario, esso afferisce direttamente i temi cruciali della legittimazione sociale delle istituzioni democratiche e del loro consolidamento. Per non incorrere in facili banalizzazioni, consideriamo che, per quanto "senza speranza", una proposta di legge è un risultato che può essere con ragione rivendicato dai gruppi sociali richiedenti. Si tratta, insomma, di una risorsa politica pregiata, e a tale proposito basti pensare che, per quanto numerose siano le proposte di legge, solo un'esigua minoranza dei gruppi sociali, dei territori o dei vari soggetti portatori di istanze, riescono ad essere da esse considerati.

⁷ Cfr.; Morisi M. (1991), *Il Parlamento e le sue risorse tra partiti, interessi e politiche pubbliche*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari (a cura di), Quaderno n.1, pp. 255-272.

Nel secondo caso, se centriamo cioè l'analisi sull'impatto della proposta al livello dei soggetti politici, notiamo che l'atto può servire ad orientare o a modificare il comportamento di questi ultimi, vale a dire: non a chiudere ma ad "aprire" un circuito di scambio. Ciò si manifesta in vario modo e a seconda degli oggetti; possiamo però mettere in luce una finalità *anticipatoria*, cioè di inserimento nell'agenda di un tema nuovo, non previsto nel gioco ordinario delle contrattazioni politiche; possiamo avere una finalità *integrativa* o *sostitutiva* di decisioni già assunte o di iniziative già intraprese da altri; vi è poi anche una finalità di mera *testimonianza* di stati d'animo o atteggiamenti (in questo caso rivolta agli altri soggetti politici), così come, infine, può venire in rilievo una finalità di *minaccia* o *pressione* sui partner di coalizione o sulla Giunta, volta a influire sul corso di altri procedimenti già iniziati da altri o a provocare un diretto intervento dell'intera coalizione o dell'esecutivo. In sintesi possiamo dire che le proposte di legge fungono, in questi casi, da vettori della naturale dialettica interna delle assemblee elettive e delle coalizioni, ne forniscono l'ancoraggio materiale e, in momenti successivi, possono sancirne il riassorbimento.

Sviluppata in questo modo una prospettiva di analisi dell'iniziativa consiliare, il lettore non resterà stupito dal fatto che, nel prosieguo dello scritto, sarà nostra cura costante il mantenere come variabile di incrocio di ogni tabella, la bipartizione dei soggetti iniziatori: Giunta e consiglieri. La successione dei dati presentati e del commento daranno poi la nostra interpretazione circa il comportamento dell'uno e dell'altro soggetto.

3. Dimensioni ed esiti dell'iniziativa legislativa

Il tratto distintivo dell'iniziativa legislativa nel 2003 è senz'ombra di dubbio il forte incremento delle proposte di legge presentate. Come riportato in tabella 1, se nei due anni precedenti il numero di proposte era rimasto pressoché costante, nel 2003 esse crescono di ben 23 unità, sino a 101, per un incremento del 30 per cento rispetto al 2002.

Tab. 1 – Proposte di legge presentate annualmente nelle sette legislature regionali: ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa

| PERIODO | Pdl/anno | di cui: di iniziativa della Giunta (in %) | di cui: di iniziativa dei consiglieri (in %) | popolare e degli enti locali | Tasso mensile di iniziativa |
|--------------------------------|----------|--|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| I legislatura | 71 | 73,7% | 26,1% | 0,3% | 5,9 |
| II legislatura | 108 | 73,0% | 26,2% | 0,7% | 9,0 |
| III legislatura | 115 | 81,0% | 17,9% | 1,0% | 9,6 |
| IV legislatura | 111 | 77,4% | 21,2% | 1,4% | 9,2 |
| V legislatura | 124 | 73,3% | 23,6% | 3,1% | 10,4 |
| VI legislatura | 123 | 69,2% | 30,3% | 0,5% | 10,2 |
| VII - anno 2000 | 96 | 43,8% | 56,3% | 0,0% | 8,0 |
| VII - anno 2001 | 78 | 42,3% | 57,7% | 0,0% | 6,5 |
| VII - anno 2002 | 79 | 46,8% | 51,9% | 1,3% | 6,6 |
| VII - anno 2003 | 101 | 47,5% | 52,5% | 0,0% | 8,4 |
| Media prime sei legislature | 108,6 | 75% | 24% | 1% | 9,1 |
| Media della VII legislatura | 82,2 | 46% | 54% | 0% | 7,8 |

A livello aggregato registriamo quindi, in comparazione temporale, un sicuro recupero dell'iniziativa legislativa e una tendenza ad approssimarsi ai livelli di iniziativa tradizionalmente presenti nella nostra regione (vedi Tab. 1, prima colonna). Assumendo, invece, come riferimento le altre regioni a statuto ordinario, il dato toscano indica una tendenza convergente rispetto alla media.

Nel quadro di questa forte accelerazione dell'iniziativa, le modifiche rispetto ai precedenti anni della VII legislatura per quanto riguarda gli

esiti delle proposte appaiono di minore impatto. In tabella 2 è riportato il quadro relativo alle dimensioni dell'iniziativa legislativa espressa dai vari soggetti e agli esiti maturati entro il 31 dicembre.

Tab. 2 – Origine ed esito delle proposte di legge nel 2003

| ESITO / ORIGINE | Giunta | | Consiglieri | | Totale | |
|----------------------------|--------|-------|-------------|--------|--------|------|
| | N. | % | N. | % | N. | % |
| Presentate | 48 | 47,5% | 53 | 52,5% | 101 | 100% |
| Approvate e pubblicate | 34 | 87,2% | 5 | 12,8% | 39 | 100% |
| Respinte | - | - | 1 | 100,0% | 1 | 100% |
| Giacenti | 12 | 22,2% | 42 | 77,8% | 54 | 100% |
| Ritirate | - | - | 5 | 100,0% | 5 | 100% |
| Approvate e non pubblicate | 2 | 100% | - | - | 2 | 100% |

* Nelle colonne: sotto la sigla «N.» il numero assoluto delle proposte di legge; sotto la sigla «%» il loro valore in percentuale sui totali di riga.

Il dato generale maggiormente significativo, fra i molti riportati in tabella 2, è che per il quarto anno di seguito – e in controtendenza rispetto ai precedenti trent'anni di storia regionale – l'iniziativa legislativa consiliare prevale su quella della Giunta. Il dato attuale è di poco superiore a quello del 2002 e leggermente inferiore a quello dei primi due anni della legislatura, ma esso segnala, in ragione del suo ripetersi nel tempo in forme sostanzialmente simili, il consolidamento di uno schema del tutto nuovo nei rapporti fra i due soggetti iniziatori. Da notare che un tale riequilibrio apparirebbe ancor più significativo ove espungessimo dal conto le proposte di legge afferenti materie ad iniziativa vincolata a favore della Giunta. La continuità con i precedenti anni della VII legislatura viene in rilievo anche considerando la distribuzione delle proposte della Giunta e dei consiglieri per ciascun esito censito, mentre risulta del tutto assente la già da tempo asfittica iniziativa popolare e degli enti locali.⁹

Come atteso, Giunta e consiglieri differiscono profondamente quanto a tasso di successo delle proposte iniziate, con l'iniziativa

⁹ Cfr.; Tab. 1 e 2, v.a. Rapporto 2000-2001.

consigliare fortemente svantaggiata nella misura del 9% contro il 70% della Giunta¹⁰. È tuttavia da segnalare, rispetto al 2001 e al 2002, anche *la caduta del tasso di successo della Giunta* (dall'84 al 70 per cento), peraltro non spiegabile con un parallelo incremento dei successi consiliari (solo +2% rispetto al 2002). E in effetti, l'unica variazione di un qualche rilievo rispetto al passato più recente, sembra essere il sensibile *incremento degli atti giacenti* – attualmente pari al 54% a fronte di un precedente 46 – probabile conseguenza del forte incremento delle proposte registrato nel 2003 e della correlata difficoltà di processo da parte delle commissioni. Il 2003 si presenta quindi come un anno a *rischio di sovraccarico legislativo* – del quale patisce le conseguenze anche la Giunta, che vede arenarsi una parte non piccola delle proprie iniziative, o che per lo meno ne vede dilatare ampiamente i tempi di processo.

Per informazioni di dettaglio sugli esiti di minore diffusione vedi quanto riportato in nota¹¹.

Prima di concludere riteniamo interessante fornire alcuni dati circa le votazioni con le quali sono state approvate le leggi presenti in questo rapporto. Stante la mancanza di un sistema di registrazione elettronica del voto, le uniche fonti a cui possiamo fare riferimento sono i verbali e i resoconti dell'aula. Tali fonti, peraltro, consentono solo la lettura delle dichiarazioni esplicite effettuate dai consiglieri che desiderino farle, ma nulla dicono circa il comportamento di chi se ne astiene. Per tale motivo siamo in grado solamente di rilevare se una determinata legge è stata approvata all'unanimità o a maggioranza, vale a dire con almeno una dichiarazione esplicita di voto contrario o di astensione.

¹⁰ Le percentuali citate derivano dal rapporto fra leggi "Approvate e pubblicate" e proposte "Presentate" di cui in tabella 2.

¹¹ La 231 è stata approvata in due leggi distinte: la 13 e la 14/2004. Le proposte di legge ritirate sono le numero 248, 262, 280, 287, 313. La proposta di legge 313, è stata dapprima ritirata (18 novembre 2003) ed è stata successivamente presentata col numero 321 e poi approvata e pubblicata col numero 57. Respinta è la Pdl n. 279. Confluite: nessuna Pdl

Tab. 4 – Leggi pubblicate nel 2003. Voto di approvazione e ripartizione per soggetto iniziatore

| VOTO | | Giunta | | Consiglieri | | Totale | |
|----------------|----------|--------|-------|-------------|-------|--------|------|
| | | N. | % | N. | % | N. | % |
| A maggioranza | (52,7%) | 27 | 93,1% | 2 | 6,9% | 29 | 100% |
| All'unanimità | (29,1%) | 10 | 62,5% | 6 | 37,5% | 16 | 100% |
| Non rilevabile | (12,2%) | 8 | 80,0% | 2 | 20,0% | 10 | 100% |
| Totale | (100,0%) | 45 | 81,8% | 10 | 18,2% | 55 | 100% |

I dati di tabella 4 riportano la distribuzione totale delle leggi per voto finale e la distinzione per proponente. La prima colonna dà conto della diffusione di ogni tipo di votazione a livello aggregato, le colonne restanti riportano la suddivisione per proponente e il peso relativo sul totale di riga (cioè per tipo di votazione).

Come atteso, la maggior parte delle leggi (52,7%) sono state approvate con votazione a maggioranza e si tratta, quasi per intero, di leggi proposte dalla Giunta. Più interessante è la quota non piccola (29,1%) di provvedimenti approvati all'unanimità i quali, al contrario di quelli approvati a maggioranza, derivano per la maggior parte da proposte di iniziativa consiliare.

4. L'iniziativa dei consiglieri

Prima di addentrarci nella misurazione delle proprietà caratteristiche delle leggi e delle proposte a cui saranno dedicati i prossimi tre paragrafi, riteniamo utile svolgere una breve disamina del comportamento dei consiglieri con riferimento all'attivazione del potere di iniziativa. Faremo ciò senza scendere nel merito del tipo, della qualità o dell'ampiezza dei testi presentati; ci limiteremo piuttosto a tratteggiare un quadro riferito ai soli aspetti quantitativi e procedurali dell'iniziativa consiliare, i quali sono in grado, a nostro parere, di denotare la maggiore o minore proclività ad attivare lo strumento legislativo, e l'intensità con cui i singoli e i gruppi ricorrono a ciò. D'altra parte – come si è appena

visto – l’iniziativa legislativa appare in espansione e, al suo interno, quella consiliare mostra un’inedita effervescenza. Il fenomeno merita quindi una breve digressione per poter essere esaminato da più profili. Le variabili che prenderemo in considerazione sono: a) il numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo; b) le aggregazioni politiche dei firmatari; c) l’ordine di sottoscrizione delle proposte di legge. In tabella 5 si riporta la distribuzione dei consiglieri per numero di proposte di legge sottoscritte.

Tab. 5 – Numero di consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2003

| N. proposte sottoscritte | N. consiglieri | % consiglieri | Variazione % sul 2002 |
|---------------------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Nessuna | - | - | - 30,4% |
| Da 1 a 2 | 17 | 37,0% | + 17,4% |
| Da 3 a 4 | 10 | 21,8% | + 8,8% |
| Da 5 a 6 | 6 | 13,0% | - 13,2%, |
| Da 7 a 8 | 9 | 19,6% | + 13,1% |
| Da 9 a 10 | 2 | 4,3% | - |
| Da 11 a 12 | 2 | 4,3% | + 4,3% |
| TOTALE CONSIGLIERI | 46 | 100,00% | - |

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

Confrontando questi dati con gli analoghi riportati nel precedente rapporto, le differenze appaiono di un certo rilievo.

La prima e la più importante sta nel fatto che scompare del tutto il rilevante nucleo di consiglieri regionali che nel 2002 risultavano completamente assenti dalla fase dell’iniziativa.¹² In forte incremento, invece, è il segmento dei consiglieri non assenti ma comunque scarsamente attivi – (vale a dire che hanno sottoscritto da una a due proposte nell’anno) – i quali salgono dal 20 al 37% del totale. Parimenti crescono quelli appena un po’ più attivi (3-4 proposte nell’anno) così come crescono, in media, i gruppi di consiglieri maggiormente attivi (oltre le 7 proposte di legge).

¹² Si trattava di 14 consiglieri, pari al 30% del totale, i quali non avevano firmato alcuna proposta nel corso dell’anno, cfr.; Rapporto 2002, pag. 33.

Affinando l'analisi incrociando questo dato con quello relativo all'ordine di firma delle proposte presentate, si rileva che solo la metà dei consiglieri ha sottoscritto almeno una proposta di legge come primo firmatario, vale a dire, come ideatore e principale responsabile della stessa (vedi Tab. 6). L'altra metà dei consiglieri, al contrario, ha adottato un approccio diverso preferendo sempre aderire come cofirmatario a proposte ideate da altri, senza mai figurare come primo firmatario.

I dati in nostro possesso attestano una correlazione forte tra ordine di firma e propensione all'iniziativa. E infatti, la distinzione fra i due gruppi di consiglieri appare rafforzata dal fatto che i 23 consiglieri cofirmatari, risultano anche fra i meno attivi a livello generale sottoscrivendo, almeno di norma, poche proposte in genere (e infatti, 18 di questi consiglieri su un totale di 23 ricadono nelle prime due classi di tabella 5). Per converso, nel gruppo dei consiglieri primi firmatari figura anche la maggior parte dei consiglieri collocati nelle classi di maggiore attivismo di tabella 5. Addirittura, possiamo enucleare al loro interno un ulteriore sottogruppo, composto da 5 veri e propri "specialisti" dell'iniziativa, i quali – isolatamente o in gruppo, come primi firmatari o meno – intervengono nella predisposizione di ben 45 proposte di legge, vale a dire di oltre i quattro quinti di quelle di origine consiliare.¹³

Nel quadro di un diffuso impiego del potere di iniziativa, siamo così in grado di stabilire che questa promana da atteggiamenti ben differenziati di due distinti segmenti del corpo consiliare, i quali interpretano il proprio ruolo di rappresentanza politica ponendo un'enfasi molto diversa sul momento dell'iniziativa.

¹³ Il dato non è in tabella, è una nostra elaborazione a parte.

Tab. 6 - Consiglieri primi firmatari di proposte di legge

| PdL sottoscritte come primo firmatario | N. consiglieri | % sui 46 consiglieri |
|---|----------------|----------------------|
| Nessuna | 23 | 50,0 |
| Una | 9 | 19,5 |
| Due | 9 | 19,5 |
| Tre | 2 | 4,4 |
| Cinque | 1 | 2,2 |
| Sette | 1 | 2,2 |
| Otto | 1 | 2,2 |
| Totale | 46 | 100,0 |

Spostando l'attenzione al livello dei gruppi consiliari (Tab. 7) registriamo una contrazione generalizzata della partecipazione all'iniziativa, la quale viene però contrastata dal maggior attivismo dei DS e della Margherita, ed è proprio grazie a questi due gruppi – ed alle loro dimensioni in termini di membri – che dobbiamo l'aumento della diffusione a livello dei singoli di cui in tabella 5.

Molto significativa è anche la modifica, rispetto al 2002, dell'ordinamento dei gruppi per numero di proposte presentate che vede oggi prevalere il gruppo de La Margherita (una forza della maggioranza) anziché Forza Italia che retrocede di due posizioni venendo scalzata anche dall'UDC. Da segnalare anche l'arretramento di tutti i gruppi consiliari riconducibili alla sinistra storica ad eccezione i DS (i quali al contrario dimostrano un crescente attivismo), e in particolare la virtuale auto-esclusione del PRC dalla fase di iniziativa. A proposito dell'attivismo diessino, vale la pena ricordare come esso si manifesti in forma affatto diversa da quello degli altri gruppi più attivi nell'iniziativa (FI, La Margherita, UDC e Verdi). Se infatti i consiglieri di questi gruppi tendono a introdurre proposte come mono firmatari, o aggregandosi esclusivamente per gruppo (con probabili finalità espressive e comunicative), i consiglieri del gruppo DS, al contrario, privilegiano la presentazione di testi in associazione con più gruppi, forse a sancire il proprio ruolo di asse portante (e di collante) della coalizione di governo.

Tab. 7 – Proposte di legge sottoscritte per gruppo consiliare nel 2003

| GRUPPI CONSILIARI | N. | % sul totale delle 53 Pdl consiliari | Variazione % sul 2002 |
|-----------------------|----|--------------------------------------|-----------------------|
| PRC | 1 | 2% | - 15% |
| Ufficio di Presidenza | 2 | 4% | + 2% |
| SDI | 5 | 9% | - 6% |
| PdCI | 6 | 11% | - 1% |
| AN | 6 | 11% | - 1% |
| VERDI | 10 | 19% | - 8% |
| DS | 11 | 21% | + 6% |
| FI | 11 | 21% | - 11% |
| UDC ¹⁴ | 13 | 25% | - 9% |
| MARGHERITA | 16 | 30% | + 3% |

Il comportamento del gruppo DS viene in particolare rilievo ove consideriamo che l'iniziativa consiliare, oggi come in passato, risulta fortemente parcellizzata, cioè riferita in maniera assolutamente prevalente ai singoli gruppi o ai singoli individui piuttosto che ad aggregazioni più o meno ampie (Tab. 8). Questa frammentazione è al tempo stesso indicatore e causa della debole posizione del Consiglio rispetto alla Giunta. La frammentazione e la scarsa condivisione delle proposte presentate è infatti una delle cause del loro minore successo; ma d'altra parte le notorie difficoltà ad avere successo agiscono nel disincentivare – almeno in via preliminare – la costruzione di un consenso ampio e articolato, aprendo così la porta ad un impiego dell'iniziativa legislativa verso le finalità comunicative e rappresentative di cui si è detto al paragrafo 2. Considerata a questa stregua l'iniziativa legislativa, la presentazione di una proposta di legge e di un'interrogazione (o di un atto di indirizzo) non differirebbero altro che per i requisiti procedurali e per il maggior "pregio" dell'offerta (più che altro simbolica) di rappresentanza che verrebbe offerta ai gruppi di volta in volta selezionati dagli eletti in Consiglio.

¹⁴ Il dato dell'UDC accorpa anche i parziali del CCD e del CDU prima dell'unione.

Tab. 8 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione

| Aggregazioni di proponenti | N. | % |
|-------------------------------------|-----------|----------|
| Monopartitiche | 41 | 77% |
| Coalizionali | 8 | 15% |
| Interschieramento | 4 | 8% |
| Totale Pdl di iniziativa consiliare | 53 | 100% |

5. Dimensioni fisiche

Terminato l'esame degli aspetti generali e di quelli più strettamente politici dell'iniziativa legislativa, è giunto il momento di procedere ad un esame di dettaglio delle sue proprietà intrinseche più rilevanti. Ci soffermeremo in primo luogo su due caratteristiche degli atti legislativi: le dimensioni – fisiche e di contenuto – e le materie. In un secondo momento (paragrafo 8) presteremo attenzione alla loro valenza funzionale in rapporto al sistema normativo regionale nel suo complesso. Come di norma, tutto ciò avverrà tenendo ferma la bipartizione degli atti per quanto riguarda la loro origine consiliare o giunta.

A livello delle dimensioni fisiche, gli indicatori adottati sono il numero di articoli e il numero di commi di ogni singolo provvedimento, iniziato o concluso. A questi indicatori (già adottati nel precedente Rapporto) ne è stato affiancato uno ulteriore e di maggior dettaglio: il numero di caratteri, vale a dire la misura più vicina a dare conto dell'estensione materiale di ciascun testo¹⁵. Tutto ciò nasce dalla consapevolezza che il numero effettivo di norme e di disposizioni di dettaglio, per quanto di norma validamente espresso dal numero di articoli e soprattutto di commi, non sempre risulta ben rappresentato, specie laddove (come nel caso dei provvedimenti di manutenzione

¹⁵ Il conteggio del numero di caratteri è stato eseguito sul testo digitale di ogni singola legge e proposta di legge raccolta nella banca dati di cui alle cartelle pubbliche del Servizio Atti Consiliari. I testi in parola, una volta acquisiti, sono stati privati del titolo, dell'indice, degli estremi dei lavori preparatori e di eventuali intestazioni o figure; terminate queste operazioni è stato eseguito il conteggio automatico dei caratteri (al netto degli spazi) secondo le modalità offerte da Word 2000.

legislativa) sia rubricato sotto uno stesso articolo e sotto uno stesso comma, l'inserimento o la modifica di segmenti anche molto estesi di precedenti articolati di legge. Da ciò discende il paradosso di testi in verità molto lunghi, che però risulterebbero rubricati nelle classi di minore ampiezza se ci limitassimo a considerare solo il numero degli articoli e dei commi.

Il motivo di tanto interesse per aspetti quantitativi così minuti e apparentemente oziosi, deriva dall'assunto che l'estensione delle norme e la loro articolazione interna siano i primi indicatori della natura e della funzionalità delle stesse. Il numero di articoli, ad esempio, suggerisce il livello di dettaglio con il quale il legislatore affronta un determinato argomento e indica fra l'altro, sia pure di riflesso, l'estensione e la rilevanza del tema. Parimenti il numero di commi indica il numero effettivo di disposizioni cioè, presuntivamente, di norme, contenute nella legge, mentre il rapporto fra articoli, commi e caratteri, indica l'architettura interna dell'atto normativo. E in effetti, il diverso valore assunto da questi indicatori e dalle loro reciproche relazioni, può fornire indicazioni utili a definire lo "stile" legislativo di ciascuno dei due principali titolari del potere di iniziativa e la qualità dei rispettivi prodotti. A titolo di esempio, possiamo ipotizzare che dove il rapporto fra commi ed articoli si approssimi all'unità, ci troveremo in presenza di norme fortemente guidate dalla scansione per articoli, ad articolati, per così dire, ben "sgranati"; al contrario, nei casi in cui tale rapporto sia di molto superiore all'unità, le norme saranno condensate in articolati fortemente determinati dal fattore comma e che appariranno al lettore "compressi" in un numero ridotto di articoli. Analoghe considerazioni possono poi essere fatte per ciò che concerne il numero di caratteri: tanto più esisterà correlazione fra esso e gli altri due indicatori e tanto più potremo parlare di articolati coerenti e coesi, gerarchicamente ben congegnati e sostanzialmente conformi al bisogno di leggibilità della norma.

Non procederemo ad una lettura sistematica dei dati riportati nelle prossime tabelle (Tabb. 9 10 e 11), ci limiteremo piuttosto a segnalare al lettore gli aspetti in apparenza maggiormente significativi. A tale proposito cercheremo di migliorare l'efficacia espositiva e la coerenza del commento, rapportando i dati censiti ad una triplice sequenza di

opposizioni: Giunta/Consiglio; 2002/2003; proposte presentate/leggi approvate.

I dati che seguono (alle tabelle 9, 10, 11) contengono la distribuzione delle proposte e delle leggi approvate per classi omogenee di ampiezza; ciò con riferimento al numero di articoli, al numero di commi ed a quello di caratteri.

A livello delle proposte di legge (parte sinistra delle tabelle 9, 10, 11), osserviamo come sia la distribuzione per articoli che quella per commi, conservino il caratteristico andamento rilevato nel rapporto sull'anno 2002, con le frequenze addensate attorno a due classi di ampiezza non contigue in modo tale da descrivere una semi-parabola (vedi figura 1).

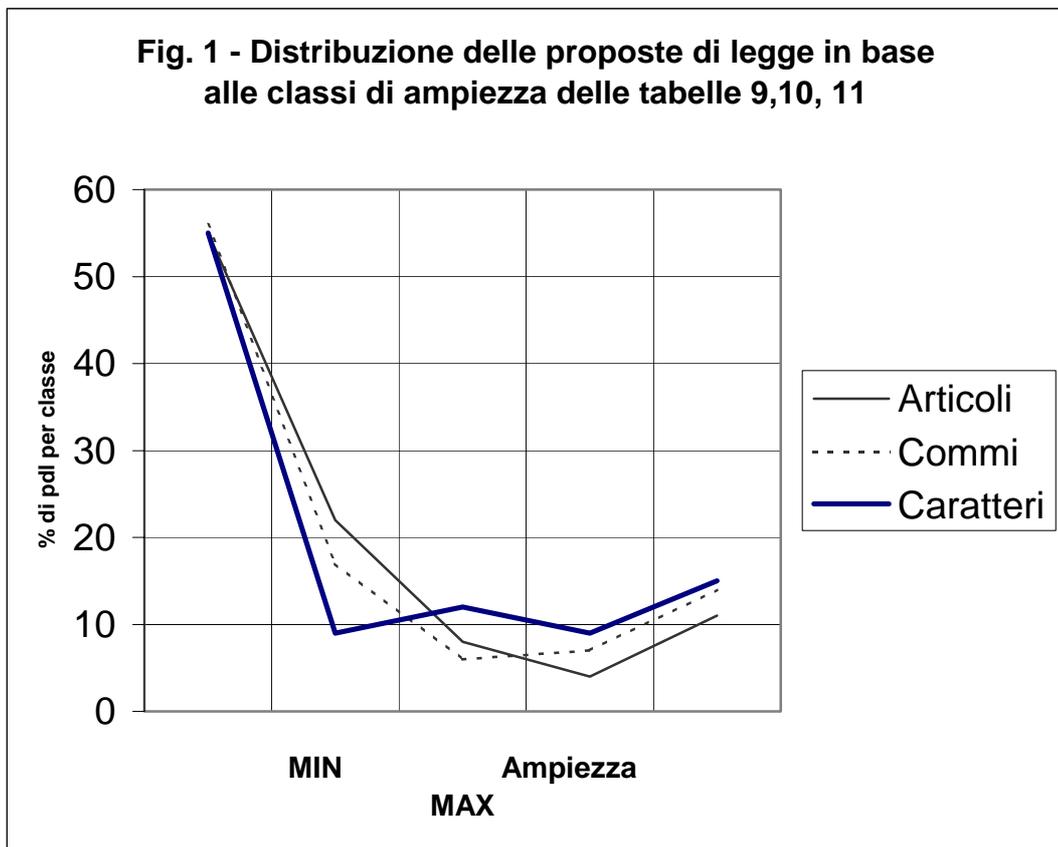
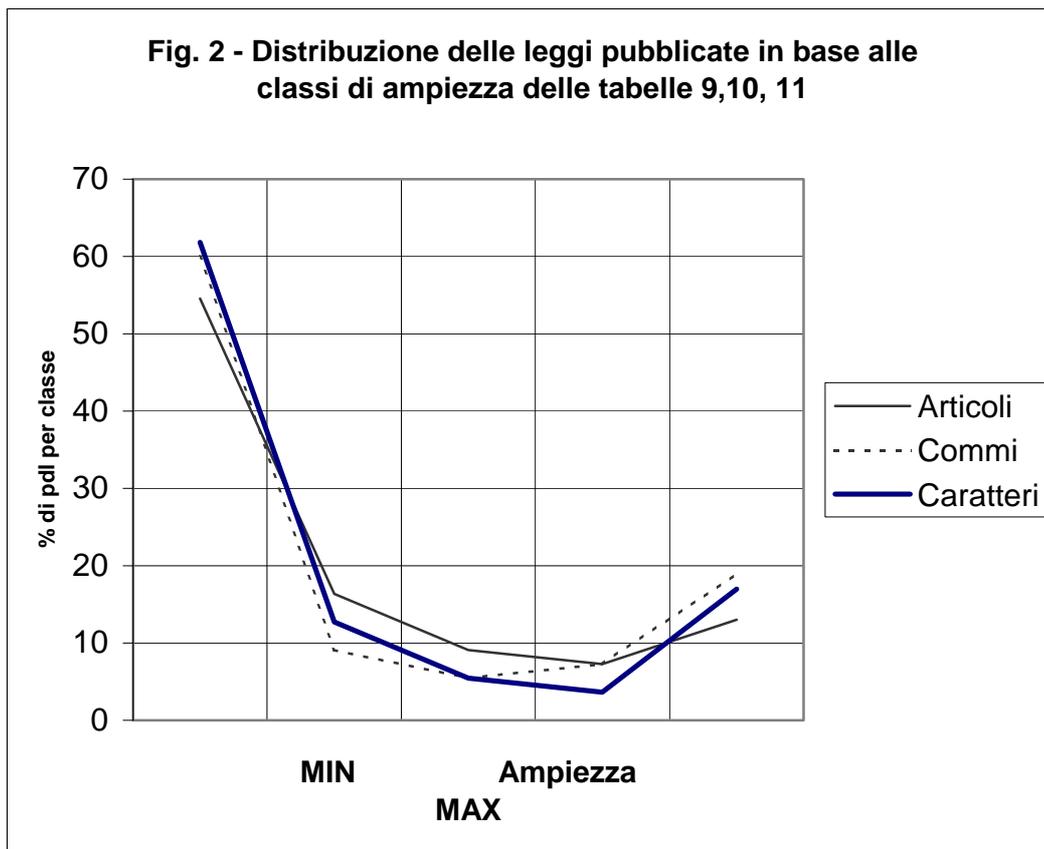


Fig. 2 - Distribuzione delle leggi pubblicate in base alle classi di ampiezza delle tabelle 9,10, 11



Degno di particolare nota è il debole grado di dispersione fra le classi. Osserviamo infatti come le 101 proposte di legge, tendano, come regola generale, a concentrarsi nelle prime due classi di ampiezza, indicando con ciò la netta predominanza di testi brevi. A livello dei tre indicatori notiamo però che questa comune tendenza appare via via meno marcata quanto più si aumenta il dettaglio dell'indicatore usato. In effetti, se nel caso della distribuzione per articoli la concentrazione sulle due classi più piccole è superiore ai tre quarti degli atti censiti, nel caso della distribuzione per caratteri, tale valore decresce fino al 64 per cento mentre crescono le classi di ampiezza più grandi (vedi il 14,9% di proposte con oltre 20.000 caratteri). La ragione di ciò è la citata presenza di una quota – minoritaria ma apprezzabile –, di testi lunghi e relativamente compressi a livello della struttura per articoli e per commi.

Tab. 9 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

| | PROPOSTE DI LEGGE | | | | LEGGI APPROVATE | | | |
|-------------------|-------------------|-------------|-----------|--------|-----------------|-------------|-----------|--------|
| | Giunta | Consiglieri | N. totale | % | Giunta | Consiglieri | N. totale | % |
| Da 1 a 5 articoli | 24 | 31 | 55 | 54,5% | 23 | 7 | 30 | 54,5% |
| Da 6 a 10 | 9 | 14 | 23 | 22,8% | 7 | 2 | 9 | 16,4% |
| Da 11 a 15 | 2 | 6 | 8 | 7,9% | 4 | 1 | 5 | 9,1% |
| Da 16 a 20 | 4 | - | 4 | 4,0% | 4 | 0 | 4 | 7,3% |
| Oltre 20 | 9 | 2 | 11 | 10,9% | 7 | 0 | 7 | 12,7% |
| TOTALE | 48 | 53 | 101 | 100,0% | 45 | 10 | 55 | 100,0% |

Tab. 10 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

| | PROPOSTE DI LEGGE | | | | LEGGI APPROVATE | | | |
|------------------|-------------------|-------------|-----------|--------|-----------------|-------------|-----------|--------|
| | Giunta | Consiglieri | N. totale | % | Giunta | Consiglieri | N. totale | % |
| Da 1 a 10 commi | 25 | 32 | 57 | 56,4% | 26 | 7 | 33 | 60,0% |
| Da 11 a 20 commi | 7 | 10 | 17 | 16,8% | 3 | 2 | 5 | 9,1% |
| Da 21 a 30 | 1 | 5 | 6 | 5,9% | 3 | 0 | 3 | 5,5% |
| Da 31 a 40 | 5 | 2 | 7 | 6,9% | 4 | 0 | 4 | 7,2% |
| Oltre 40 | 10 | 4 | 14 | 13,9% | 9 | 1 | 10 | 18,2% |
| TOTALE | 48 | 53 | 101 | 100,0% | 45 | 10 | 55 | 100,0% |

Tab. 11 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

| | PROPOSTE DI LEGGE | | | | LEGGI APPROVATE | | | |
|------------------------|-------------------|-------------|-----------|--------|-----------------|-------------|-----------|--------|
| | Giunta | Consiglieri | N. totale | % | Giunta | Consiglieri | N. totale | % |
| Fino a 5.000 caratteri | 23 | 33 | 56 | 55,4% | 26 | 8 | 34 | 61,8% |
| Da 5.001 a 10.000 | 4 | 5 | 9 | 8,9% | 6 | 1 | 7 | 12,7% |
| Da 10.001 a 15.000 | 4 | 8 | 12 | 11,9% | 2 | 1 | 3 | 5,5% |
| Da 15.001 a 20.000 | 5 | 4 | 9 | 8,9% | 2 | 0 | 2 | 3,6% |
| Oltre 20.000 | 12 | 3 | 15 | 14,9% | 9 | 0 | 9 | 16,4% |
| TOTALE | 48 | 53 | 101 | 100,0% | 45 | 10 | 55 | 100,0% |

Per tutti e tre gli indicatori usati, il comportamento della Giunta e dei consiglieri appare dettato da un modo di operare caratteristico che vede i secondi prevalere nettamente per le classi di ampiezza più piccole e la prima presidiare, in condizioni di quasi monopolio, la classe terminale, contenente i testi di maggiore ampiezza

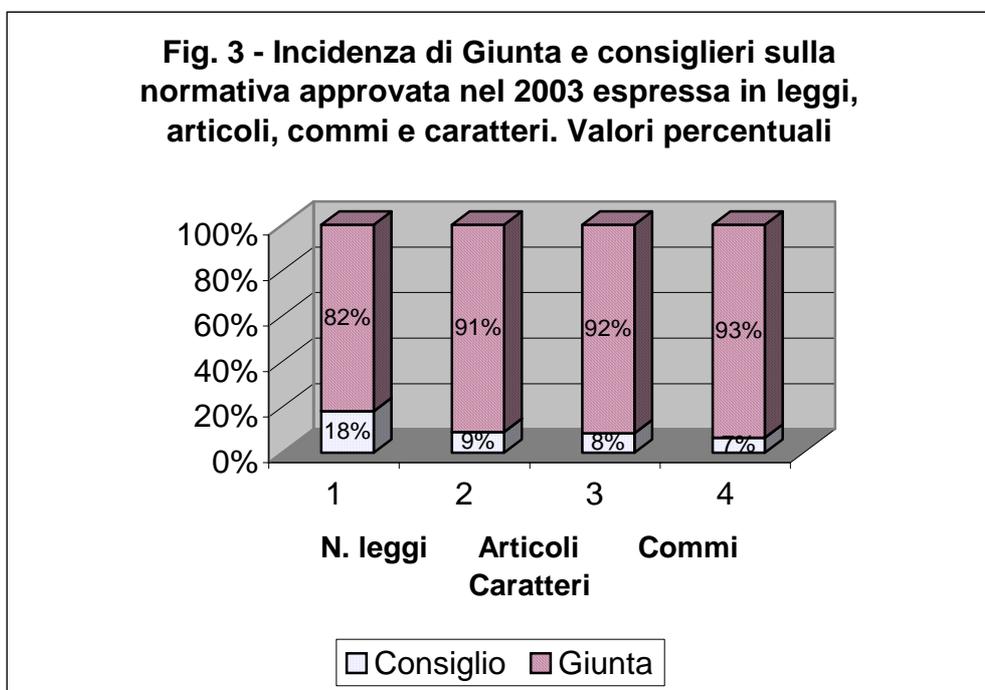
Spostando la nostra attenzione alle leggi pubblicate (parte destra delle tabelle) possiamo segnalare alcuni fenomeni caratteristici.

In primo luogo, non sembra mutare significativamente la modalità di distribuzione fra le classi, salvo una lieve accentuazione del peso della classe contenente i testi di maggior ampiezza, la quale determina (per tutti e tre gli indici usati) una maggiore curvatura del grafico (vedi fig. 2). Parimenti non si registrano significative alterazioni del rapporto di concentrazione sulle prime due classi, con la sola eccezione del numero di caratteri che tende invece a polarizzarsi in maniera molto marcata, a differenza di quanto verificato per le proposte di legge. Il dato indica che la legislazione pubblicata tende a premiare, rispetto alle proposte iniziate, gli atti con un contenuto materiale "estremo", vale a dire quelli di ridottissima estensione e quelli in assoluto più grandi, svuotando le varie classi intermedie. Ciò sta a significare che le maggiori probabilità di successo sono connesse o alla micro-legislazione di carattere modificativo e provvedimentale o alle poche grandi leggi di regolazione settoriale.

Molto significativa, anche se non inattesa, è l'eclissi che subisce l'iniziativa consiliare nel campo della legislazione approvata. Le leggi

iniziate da consiglieri regionali infatti, oltre a ridursi drasticamente nel numero (dal 53 per cento delle presentate al 18 per cento delle approvate, pari a una contrazione del 35%) tendono inoltre a concentrarsi nelle classi di minore ampiezza lasciando quasi interamente alla Giunta la paternità dei testi più complessi ed articolati (l'iniziativa consiliare è assente in due delle cinque classi della parte destra delle tabelle 9,10,11). Da segnalare peraltro, che la diffusione fra le classi più piccole non configura affatto una situazione di monopolio essendovi molto forte anche la presenza di testi della Giunta.

In conclusione, come già messo in evidenza nel precedente Rapporto, se l'iniziativa consiliare prevale nella fase di proposta e risulta pur sempre apprezzabile a livello di atti approvati, il suo peso si riduce in modo drastico se andiamo ad esaminare il volume della normazione approvata in termini di articoli, di commi e di caratteri. A questo livello di analisi – che certamente pecca di un evidente pregiudizio "fiscista" – l'iniziativa consiliare perde di qualsiasi rilievo al punto di essere anche difficilmente rappresentabile graficamente. E difatti, se in rapporto al numero di leggi, il peso consiliare, per quanto modesto, è pur sempre significativo (il 18%, per inciso valore uguale a quello del 2002), a livello degli altri tre indicatori esso appare appena percettibile, ed è decrescente col l'aumentare del dettaglio dell'unità di osservazione (massimo per quanto riguarda le leggi, minimo per quanto riguarda i caratteri) (vedi Fig. 3)



6. Materie

Come di consueto, anche nel Rapporto sul 2003, l'analisi delle materie viene condotta facendo riferimento alla classificazione adottata dal gruppo di studio Regioni-Camera dei Deputati per la redazione del rapporto nazionale sulla legislazione. Rispetto all'anno passato la classificazione non è stata modificata, per tale ragione la comparabilità inter-temporale dei dati è assoluta. Le tabelle 11 e 12 espongono partitamene la distribuzione per materia delle proposte di legge e delle leggi pubblicate nel 2003; su di esse si impernerà la struttura espositiva di questo paragrafo.

La distribuzione per materie delle proposte di legge presentate nel 2003 (Tab. 12) conferma, a livello generale, i tratti distintivi del 2002 e in particolare: una marcata selettività rispetto alle materie oggetto di iniziativa, ed una debole differenziazione fra Giunta e consiglieri nel procedere a tale selezione.

La selettività risulta confermata dal fatto che anche per il 2003, e nonostante una fortissima crescita del numero di proposte – (ricordiamo: + 30%, pag. 6) – la copertura delle materie appare assolutamente insufficiente rispetto al totale delle voci riportate in tabella. Nessun iniziatore, infatti, giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie individuate e tale copertura non viene raggiunta neppure dall'azione sinergica di entrambi i soggetti. Abbiamo così ben 14 voci vuote su un totale di 41 possibili, per un'incidenza del 33 per cento (nel 2002 furono il 44% ma con un numero di proposte molto minore dell'attuale). Da segnalare inoltre, quale ulteriore indice di selettività, il fatto che le sette voci a maggiore frequenza (cioè quelle con almeno 6 proposte di legge) raccolgono da sole ben 50 testi, pari alla metà del totale. Abbiamo dunque, non solo una parziale copertura delle materie, ma anche una forte concentrazione delle proposte su di un numero molto esiguo di quelle coperte (in termini relativi, si tratta di un sesto delle materie che arriva a comprendere i tre sesti delle proposte).

Per quanto riguarda invece il profilo della debole differenziazione, osserviamo che le materie interessate solo da iniziative dell'uno o dell'altro soggetto – quelle cioè per le quali è possibile parlare di una differenziazione massima – sono soltanto 11, poco più di un quarto del totale, per un complesso di 19 proposte di legge pari al 19%. Al contrario, le materie interessate da una compresenza di iniziativa sono 17 (il 42% delle voci), a cui corrispondono ben 82 proposte di legge pari

all'81% del totale. Ciò vale a dire che l'iniziativa legislativa si trova ad essere "contesa" per i suoi quattro quinti fra Giunta e Consiglio, mentre solo il quinto restante risulta appannaggio esclusivo dell'uno o dell'altro. Il grado di compresenza fra i due soggetti registrato nel 2003 appare come nettamente crescente rispetto al 2002 quando le materie condivise erano solo 12 a fronte delle 17 attuali (vedi Rapporto 2002, pag. 35). Per di più, nei settori di compresenza, la differenza fra il numero di iniziative della Giunta e il numero di iniziative consiliari è di norma piuttosto bassa, tranne che per un gruppo molto ristretto di materie per le quali si può parlare di una "vocazione" specifica dell'uno o dell'altro iniziatore.¹⁷ Osserviamo così che anche estendendo la rilevazione all'intensità della compresenza e non solo alla sua diffusione, gli indicatori disponibili per attestare una qualche forma di specializzazione marcano un punteggio piuttosto basso.

I due fenomeni sopra discussi concorrono nel delineare, anche per il 2003, un approccio all'agenda politica fortemente sintonico da parte della Giunta e dei consiglieri, ed una *gerarchizzazione per materie*¹⁸ abbastanza simile.

¹⁷ Si tratta di tre materie: "Lavoro", "Bilancio" e "Personale ed amministrazione"; solo due delle quali danno alla specializzazione un carattere veramente indicativo, dal momento che la materia bilancio non può prevedere, per definizione, alcuna compresenza di iniziative consiliari.

¹⁸ Questa è indicata dalle frequenze individuali: se una materia vede molte proposte della Giunta, di solito, ne vede parecchie anche dei consiglieri e viceversa.

Tab. 12 – Proposte di legge presentate nel 2003 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti.

| MATERIE | Giunta | Consiglieri | Totale |
|------------------------------------|-----------|-------------|------------|
| Tutela della salute | 7 | 5 | 12 |
| Personale ed amministrazione | 5 | 2 | 7 |
| Agricoltura e foreste | 4 | 3 | 7 |
| Ambiente e rifiuti | 2 | 4 | 6 |
| Trasporti | 2 | 4 | 6 |
| Beni e attività culturali | 2 | 4 | 6 |
| Bilancio | 6 | - | 6 |
| Caccia, pesca e itticaoltura | 1 | 4 | 5 |
| Lavoro | 1 | 4 | 5 |
| Enti locali e decentramento | 2 | 2 | 4 |
| Commercio, fiere e mercati | 3 | 1 | 4 |
| Turismo | 1 | 3 | 4 |
| Servizi sociali | 1 | 3 | 4 |
| Professioni | 1 | 2 | 3 |
| Formazione professionale | 2 | 1 | 3 |
| Organi della Regione | - | 2 | 2 |
| Artigianato | - | 2 | 2 |
| Industria | 1 | 1 | 2 |
| Miniere | 1 | 1 | 2 |
| Territorio e urbanistica | 1 | 1 | 2 |
| Tributi | - | 2 | 2 |
| Sostegno all'innovazione | - | 1 | 1 |
| Risorse idriche e difesa del suolo | 1 | - | 1 |
| Protezione civile | 1 | - | 1 |
| Ordinamento della comunicazione | - | 1 | 1 |
| Spettacolo | 1 | - | 1 |
| Sport | 1 | - | 1 |
| Contabilità regionale | 1 | - | 1 |
| Sistema di elezione e casi di | - | - | - |
| Rapporti internazionali e | - | - | - |
| Attività istituzionali | - | - | - |
| Semplificazione normativa | - | - | - |
| Energia | - | - | - |
| Casse di risparmio... | - | - | - |
| Enti credito fondiario | - | - | - |
| Opere pubbliche | - | - | - |
| Viabilità | - | - | - |
| Alimentazione | - | - | - |
| Istruzione scolastica | - | - | - |
| Previdenza complementare e.. | - | - | - |
| Ricerca scientifica e | - | - | - |
| Totale | 48 | 53 | 101 |

Tab. 13 – Leggi pubblicate nel 2003 per materia e soggetto presentatore. Valori assoluti

| MATERIE | Giunta | Consiglieri | Totale |
|------------------------------------|-----------|-------------|-----------|
| Agricoltura e foreste | 9 | 2 | 11 |
| Tutela della salute | 9 | - | 9 |
| Bilancio | 5 | - | 5 |
| Organi della Regione | - | 4 | 4 |
| Personale ed amministrazione | 4 | - | 4 |
| Commercio, fiere e mercati | 3 | - | 3 |
| Formazione professionale | 2 | 1 | 3 |
| Territorio e urbanistica | 2 | - | 2 |
| Ambiente e rifiuti | 2 | - | 2 |
| Trasporti | 2 | - | 2 |
| Beni e attività culturali | 2 | - | 2 |
| Enti locali e decentramento | 1 | - | 1 |
| Turismo | 1 | - | 1 |
| Caccia, pesca e itticoltura | - | 1 | 1 |
| Risorse idriche e difesa del suolo | - | 1 | 1 |
| Protezione civile | 1 | - | 1 |
| Lavoro | - | 1 | 1 |
| Sport | 1 | - | 1 |
| Contabilità regionale | 1 | - | 1 |
| Sistema di elezione e casi di | - | - | - |
| Rapporti internazionali e | - | - | - |
| Attività istituzionali | - | - | - |
| Semplificazione normativa | - | - | - |
| Artigianato | - | - | - |
| Professioni | - | - | - |
| Industria | - | - | - |
| Sostegno all'innovazione | - | - | - |
| Energia | - | - | - |
| Miniere | - | - | - |
| Casse di risparmio... | - | - | - |
| Enti credito fondiario | - | - | - |
| Opere pubbliche | - | - | - |
| Viabilità | - | - | - |
| Alimentazione | - | - | - |
| Servizi sociali | - | - | - |
| Istruzione scolastica | - | - | - |
| Previdenza complementare e.. | - | - | - |
| Ricerca scientifica e | - | - | - |
| Ordinamento della comunicazione | - | - | - |
| Spettacolo | - | - | - |
| Tributi | - | - | - |
| Totale | 45 | 10 | 55 |

Passando a commentare il dato relativo alle leggi pubblicate (Tab. 13), rileviamo che la legislazione effettiva conferma ed esalta il carattere della selettività sulle materie. Ciò viene bene in rilievo laddove consideriamo che ben 22 voci su 41 risultano prive di atti approvati (erano 14 su 41 a livello di proposte ed erano 19 nel precedente Rapporto). Per di più, le 55 leggi approvate si addensano in maniera molto evidente attorno ad un numero veramente ristretto di materie ad alta frequenza (per convenzione uguale o superiore alle 4 occorrenze). Questo gruppo, infatti – includente le leggi afferenti il bilancio, la tutela della salute, l'agricoltura, gli organi della regione e il personale e l'amministrazione – pur assommando a poco più del 10 per cento delle voci teoriche, accorpa ben il 60 per cento delle leggi pubblicate. Queste cinque materie maggiormente frequentate figurano – come prevedibile – ai primi posti anche fra le proposte di legge presentate.

E tuttavia, gli orientamenti espressi in sede di proposta non sempre si replicano in forma identica a livello della legislazione pubblicata. A questo proposito, appare di sicuro interesse l'osservare i forti effetti riduttivi espliciti nel corso del procedimento a danno di alcune voci e non di altre (di nuovo, la selettività). Vi sono infatti alcune materie le quali, pur essendo ben presenti (anche se non in forma alluvionale) a livello di iniziativa legislativa, risultano poi del tutto assenti fra le leggi approvate. Ci riferiamo in particolare alle voci "Servizi sociali" (4 proposte di legge), "Artigianato" (3 proposte), "Professioni" (2 proposte), "Industria" (2 proposte), Tributi, (2 proposte) che risultano come spazzate via nel corso del procedimento. Di identico segno anche la sorte delle voci Ambiente e Beni culturali: entrambe con 6 proposte e sole 2 leggi approvate.

Emerge dunque un profilo di selettività successiva che si accompagna e amplifica quella registrata a livello delle proposte. Si tratta in questo caso di una selettività di esito, generata nel corso del procedimento e che porta a un ulteriore filtraggio dei testi introdotti, di norma a danno delle proposte di iniziativa consiliare che non riescono a terminare l'iter in commissione. Per effetto di ciò, il risultato finale a livello di legislazione approvata è l'ulteriore incremento della selettività generale (cioè la restrizione delle materie coperte da legislazione) ma anche la cancellazione del concorso sintonico di Giunta e Consiglio all'iniziativa, cui si sostituisce l'egemonia della prima sul secondo.

Articolando l'analisi al livello di macrosettori rileviamo come le proposte di origine consiliare, si addensino per circa i due terzi in quelli dello «Sviluppo economico e attività produttive» (16 Pdl su 53) e «Servizi alle persone ed alle comunità» (18 Pdl su 53). Diversamente, al livello delle leggi pubblicate, rileviamo una presenza significativa di testi di origine consiliare solo nel macro settore Ordinamento istituzionale (ed esclusivamente sotto la voce "Organi della Regione"), mentre del forte attivismo nel campo dei settori produttivi e dei servizi praticamente non restano tracce.

Tab. 14 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003. Distribuzione percentuale per macrosettori e ripartizione dell'iniziativa fra Giunta e consiglieri

| | Proposte di legge | | | Leggi pubblicate | | |
|--|-------------------|----------|-----------|------------------|----------|----------|
| | Giunta | Cons. | Totale | Giunta | Cons. | Totale |
| Ordinamento istituzionale | 53,8% | 46,2% | 12,9% | 55,6% | 44,4% | 16,4% |
| Sviluppo economico e attività produttive | 40,0% | 60,0% | 29,7% | 81,3% | 18,2% | 29,1% |
| Territorio, ambiente e infrastrutture | 43,8% | 56,2% | 15,8% | 87,5% | 12,5% | 14,5% |
| Servizi alle persone e alle comunità | 45,5% | 54,5% | 32,7% | 87,5% | 12,5% | 29,1% |
| Finanza regionale | 77,8% | 22,2% | 8,9% | 100,0% | - | 10,9% |
| TOTALE | 47,5% | 52,5% | 100,0% | 81,8 | 18,2% | 100,00% |
| | (N = 48) | (N = 53) | (N = 101) | (N = 45) | (N = 10) | (N = 55) |

I dati di tabella 13 sono degni di particolare attenzione in quanto riportano la composizione percentuale fra Giunta e consiglieri delle proposte e delle leggi per ciascun macro settore. Vediamo così che sul versante dell'iniziativa, quella di origine consiliare è dominante in tutti i settori non toccati da riserva a vantaggio della Giunta, ad eccezione di quello concernente l'ordinamento istituzionale ove si ha una situazione di quasi parità. Particolarmente interessante è il forte attivismo dei consiglieri nei tre macrosettori centrali della classificazione (in particolare

si noti il 60% di Pdl in materia di sviluppo economico e attività produttive). Viene dunque in luce la volontà dei consiglieri di “giocare a tutto campo”, intervenendo con proposte, sia pure di impatto più circoscritto e di minore articolazione di quelle di Giunta, in tutti i settori consentiti dall’ordinamento. Tuttavia a questo grande slancio propositivo non corrispondono adeguate *chance* di successo dal momento che, passando ad osservare il dato relativo alle leggi approvate, si nota come il contributo consiliare subisca drastiche riduzioni (nell’ordine del 30% e oltre) per ciascun settore considerato, con parziale eccezione dell’Ordinamento istituzionale, e qui solo grazie al successo di alcune proposte di legge concernenti modifiche statutarie o afferenti lo status dei consiglieri stessi. Diversamente la Giunta, pur in lieve ritardo rispetto ai consiglieri nella fase dell’iniziativa, riesce a concludere positivamente la maggior parte degli iter iniziati, dando così la propria impronta alla legislazione definitiva in quattro macrosettori su cinque.

Volendo sintetizzare: se in fase di iniziativa abbiamo una situazione di sostanziale apertura e di libera concorrenza fra i due soggetti iniziatori, al momento della effettiva produzione registriamo una situazione più articolata che si basa sul monopolio assoluto della Giunta in materia finanziaria e di bilancio, sul monopolio parziale (sempre a vantaggio della Giunta) a livello dei tre settori centrali (attività produttive, territorio e servizi) fondato su un rapporto di 4 a 1 in favore dell’esecutivo e, infine, una situazione di equilibrio relativo per ciò che riguarda il macro settore Ordinamento istituzionale; un equilibrio che è basato, tuttavia, non sulla concorrenza ma sulla netta specializzazione a livello delle singole materie (Tab. 13).

Per quanto riguarda il tipo di potestà legislativa attivata ai sensi del nuovo articolo 117 Cost., osserviamo come a livello delle proposte, sia la Giunta che il Consiglio tendano ad intervenire prevalentemente nel campo della potestà esclusiva più che in quella concorrente, nella misura rispettivamente del 60 vs 40 per cento. Diversamente, al livello delle leggi pubblicate, pur restando invariati i pesi relativi dell’uno e dell’altro tipo di potestà, osserviamo come le leggi approvate aventi un’origine consiliare ricadano per la quasi totalità nella potestà esclusiva.

7. Dimensioni di contenuto

Adattando al contesto regionale la nota classificazione delle “dimensioni astratte di contenuto” messa a punto dal gruppo di ricerca coordinato da Alberto Predieri nel 1974¹⁹, possiamo approcciare lo studio del procedimento legislativo toscano da un ulteriore punto di vista. Ciò può valere, in particolare, con riferimento al tema dell’estensione di leggi e proposte di legge, per le quali è possibile integrare l’analisi delle dimensioni fisiche affiancando, a quelle dei testi, anche quelle dei soggetti “bersaglio” verso cui tali norme si indirizzano. Il principio classificatorio usato è dunque quello della maggiore o minore estensione di questi target in rapporto al totale dei soggetti ricompresi dall’ordinamento. Essendo tuttavia impossibile l’esatta definizione quantitativa dello stesso, i ricercatori in parola fecero ricorso, nel loro pionieristico lavoro, ad una graduazione di tipo ordinale, articolata in 4 voci di estensione progressivamente crescente. La scala in questione – costantemente ripresa da tutti gli studi quantitativi sul processo legislativo in Italia²⁰ – si fonda su due voci estreme “polari” e su due graduazioni intermedie allineate lungo il continuum fra 1 e N, dove N coincide con la totalità dei soggetti dell’ordinamento. Ogni singolo atto – legge o proposta di legge – può dunque essere classificato in base al suo essere *generale* o *individuale* e, all’interno di questa forbice, al fatto di indirizzarsi verso soggetti individuabili su scala *settoriale* o *micro-sezionale*.

Sono così leggi e proposte di legge a carattere **generale**, quelle tali da riguardare, almeno a livello potenziale, tutti i soggetti dell’ordinamento giuridico. Rientrano in tale categoria i testi relativi alla disciplina urbanistica, ai tributi, all’organizzazione ed al funzionamento dell’ente Regione, l’istituzione di festività regionali, le leggi finanziarie e di bilancio, le modifiche statutarie. A titolo esemplificativo, abbiamo attribuito a questo insieme le proposte di legge: n. 225, “Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modifica dello Statuto regionale ai sensi dell’articolo 123, terzo comma della Costituzione”; n.

¹⁹ Cfr.; Cantelli F.; Mortara V.; Movia G. (1974), *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè.

²⁰ Per un contributo particolarmente recente si veda il saggio di Chiara De Micheli in Capano G., Giuliani M. (2001) (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.

266, "Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere"; n. 314, "Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana".

Al polo opposto di quelle generali, le proposte e le leggi a carattere **individuale** sono quelle che esplicano i loro effetti nei confronti di un unico soggetto, sia esso persona fisica, o istituzione, o impresa. Fanno parte di questa particolare classe, le norme concernenti l'istituzione di nuove province o comuni (nonché la modifica delle circoscrizioni territoriali degli stessi), quelle che destinano provvidenze nei confronti di un percettore ben determinato o, nel caso di soggetti istituzionali, quelle afferenti l'ordinamento o la personalità giuridica degli stessi, come del pari la loro costituzione o soppressione. Abbiamo classificato sotto questa voce, fra le altre, le proposte di legge: n. 312, Intervento finanziario straordinario per l'anno 2003 in favore di "Fondazione Slow Food per la biodiversità - ONLUS"; n. 252, "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2000, n. 52 (Centro per lo studio e la prevenzione oncologica (C.S.P.O.) Conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico ai fini del riconoscimento statale di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269".

Venendo alle due voci intermedie, sono definiti come **settoriali**, i provvedimenti volti a regolare le attività o a soddisfare gli interessi di gruppi od entità composite – economiche, sociali, territoriali –; certo non coincidenti con la totalità dei cittadini, ma sufficientemente ampie da non poter essere configurate come gruppi di interesse specifici. Ne sono il tipico esempio le leggi orientate a disciplinare i grandi settori dell'economia, così come quelle concernenti il lavoro dipendente o i suoi principali comparti (p. es. il pubblico impiego). Nel nostro caso ricadono in questa classe le proposte di legge: n. 283, "Disciplina della attività di pesca marittima e acquicoltura"; n. 154, "Norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche".

Di carattere **micro-sezionale** sono infine quei provvedimenti rapportabili agli interessi di gruppi ben definiti, di estensione più ridotta dei precedenti, e la cui appartenenza è istituzionalmente delimitata. Ne fanno parte i provvedimenti che si esplicano nei confronti di categorie professionali ben definite (medici, estetisti, guardie venatorie) o di comparti specifici del mondo economico (agriturismo *vs* agricoltura; botteghe storiche *vs* commercio). Rientrano in questa categoria anche i

provvedimenti diretti a destinare provvidenze o sussidi in favore di zone delimitate in occasione di calamità. Nel caso in esame, a titolo di esempio, si tratta delle proposte di legge: n. 325, "Riconoscimento, sostegno, promozione delle botteghe storiche", n. 134, "Progetto pilota relativo alla coltivazione, trasformazione e commercializzazione della canapa a scopi produttivi e ambientali", n. 260, "Valorizzazione e sostegno della piccola editoria toscana".

Sotto questa importante dimensione – per certi versi cruciale nel determinare la qualità del procedimento legislativo – osserviamo come il comportamento di Giunta e consiglieri in fase di iniziativa differiscano in maniera molto netta (Tab. 15). In fase di iniziativa, Giunta e consiglieri dimostrano infatti vocazioni molto ben differenziate, nettamente polarizzate attorno ad una sola tipologia di intervento. Per la Giunta il polo di attrazione è costituito dalle proposte di legge a carattere generale (anche per effetto della riserva di legge per il bilancio e le sue variazioni) mentre i consiglieri prediligono (in misura molto marcata oltre il 50%) presentare proposte in ordine a temi di rilevanza micro-sezionale. Come atteso, queste due categorie prevalgono anche a livello aggregato; vogliamo però segnalare (anche quale causa di una certa sorpresa) anche la presenza non piccola di proposte a riferimento individuale, attorno al 10 per cento.

Tab. 15 - Proposte di legge presentate nel 2003 secondo le dimensioni astratte di contenuto

| ESTENSIONE/ ORIGINE | Giunta | | Consiglieri | | Totale | |
|---------------------|-----------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|
| | N. | % | N. | % | N. | % |
| Individuale | 4 | 8,3% | 6 | 11,3% | 10 | 9,9% |
| Micro sezionale | 14 | 29,2% | 27 | 50,9% | 41 | 40,6% |
| Settoriale | 9 | 18,7% | 10 | 18,9% | 19 | 18,9% |
| Generale | 21 | 43,8% | 10 | 18,9% | 31 | 30,6% |
| Totale | 48 | 100,0% | 53 | 100,0% | 101 | 100,0% |

Il quadro che ci fornisce la legislazione pubblicata (Tab. 16) porta alcune variazioni particolarmente significative, il cui senso denota, sia pure in forma riflessa e presuntiva, la scala delle priorità e delle

compatibilità secondo cui agiscono gli attori politici regolatori del procedimento.

Tab. 16 - Leggi pubblicate nel 2003 secondo le dimensioni astratte di contenuto

| ESTENSIONE/ ORIGINE | Giunta | | Consiglieri | | Totale | |
|---------------------|--------|--------|-------------|--------|--------|--------|
| | N. | % | N. | % | N. | % |
| Individuale | 5 | 11,1% | 1 | 10,0% | 6 | 10,9% |
| Micro sezionale | 14 | 31,1% | 2 | 20,0% | 16 | 29,1% |
| Settoriale | 10 | 22,2% | 3 | 30,0% | 13 | 23,6% |
| Generale | 16 | 35,6% | 4 | 40,0% | 20 | 36,4% |
| Totale | 45 | 100,0% | 10 | 100,0% | 55 | 100,0% |

In primo luogo segnaliamo la tenuta in termini percentuali delle leggi individuali, ciò essenzialmente in ragione di testi a carattere provvedimentale e urgente nei confronti di situazioni di crisi aziendale o di emergenze. In seconda battuta, rileviamo la caduta (-11%) della categoria dei testi micro-sezionali, una caduta, si badi bene, causata esclusivamente dalla "falcidia" delle proposte di legge di origine consiliare (da 27 proposte a 2 leggi), mentre al contrario quelle proposte dalla Giunta vengono approvate in blocco.

L'effetto di ciò è la crescita del peso relativo delle due categorie di maggiore estensione (settoriale e generale) che in ultimo sono quelle che maggiormente danno il tono della legislazione effettiva. La paternità di queste è prevalentemente della Giunta. E d'altra parte se a livello dei provvedimenti micro-sezionali, il prevalere della Giunta si spiega con atti evidentemente politici ed imperativi che portano alla caduta delle proposte consiliari "competitrici"; nel caso di provvedimenti settoriali e generali, ciò che viene in rilievo è piuttosto la debolezza congenita dell'iniziativa consiliare, le difficoltà tecniche e politiche con cui i consiglieri si scontrano al momento di farsi promotori di iniziative afferenti materie ad alta complessità e di grande estensione (come del resto già intuito a livello delle dimensioni fisiche di cui al paragrafo 5).

8. Proprietà funzionali e tipologia della regolazione

Veniamo ora a considerare le proprietà funzionali dei testi esaminati, intendendo con tale termine le modalità del loro atteggiarsi nei confronti di determinate leve normative atte a produrre effetti specifici nei confronti del mondo esterno. Gli strumenti qui considerati sono la presenza o assenza di norme abrogative e di norme finanziarie; ciò vale a dire, la volontà di determinare effetti concreti e immediati nei confronti della normativa previgente o direttamente nei confronti dei soggetti dell'ordinamento. Parallelamente, prenderemo in considerazione la tecnica redazionale con la quale si congegnano il prodotto legislativo, vale a dire il suo essere del tutto innovativo ovvero modificativo di una norma previgente, e in conclusione, commenteremo la distribuzione degli atti censiti in base alla nota tipologia della regolazione promossa.

Per ciò che concerne la tecnica redazionale osserviamo che esiste una forte specificità dell'iniziativa consiliare che si configura, in relazione a quella della Giunta, per una spiccata predilezione verso norme innovative piuttosto che modificative (Tab. 16 e 17) e per il netto rifiuto di norme abrogative (*horror vacui* direbbero gli antichi). Assai pronunciata risulta anche la preferenza accordata dai consiglieri a testi contenenti norme finanziarie (per quanto sovente appena abbozzate), con un dato del 53% di proposte rispetto al 33% della Giunta che denota un divario crescente col dato del 2002 (Tab. 18).

Molto diverso è però il quadro della legislazione approvata che risulta fortemente segnata da una *attitudine conservativa*, mutuata essenzialmente dal comportamento della Giunta. Le leggi pubblicate, infatti, ci appaiono scarsamente propense a innovare in profondità il quadro esistente così come ad attivare ulteriori interventi finanziari, esse piuttosto paiono dedite (anche in assenza di progressi significativi a livello di testi unici) a portare avanti un paziente lavoro di manutenzione normativa supportato da una sobria politica delle abrogazioni.

Tab. 17 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 per tecnica redazionale e soggetto presentatore. Valori percentuali

| | Proposte di legge | | | Leggi pubblicate | | |
|---------------|-------------------|--------|----------------|------------------|--------|----------------|
| | Consiglio | Giunta | Media generale | Consiglio | Giunta | Media generale |
| Nuove leggi | 69,8 | 37,5 | 54,3 | 60,0 | 33,3 | 38,2 |
| Modifica | 30,2 | 54,2 | 41,6 | 40,0 | 57,8 | 54,5 |
| Tecnica mista | - | 8,3 | 4,1 | - | 8,9 | 7,3 |
| Totale | 100,00 | 100,0 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tab. 18 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 secondo la presenza di norma abrogative e soggetto presentatore. Valori percentuali

| | Proposte di legge | | | Leggi pubblicate | | |
|------------------------|-------------------|--------|-------|------------------|--------|-------|
| | Consiglio | Giunta | Media | Consiglio | Giunta | Media |
| Senza norme abrogative | 92,5 | 70,8 | 82,2 | 90,0 | 62,2 | 67,3 |
| Con norme abrogative | 7,5 | 29,2 | 17,8 | 10,0 | 37,8 | 32,7 |
| TOTALE | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tab. 19 – Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 secondo la presenza di norme finanziarie e soggetto presentatore. Valori percentuali

| | Proposte di legge | | | Leggi approvate | | |
|-------------------------|-------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| | Consiglio | Giunta | Media | Consiglio | Giunta | Media |
| Senza norma finanziaria | 47,2% | 66,7% | 56,4% | 90,0% | 64,4% | 69,1% |
| Con norma finanziaria | 52,8% | 33,3% | 43,6% | 10,0% | 35,6% | 30,9% |
| TOTALE | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Per quanto attiene la tipologia della normazione²¹ promossa, Giunta e consiglieri continuano a osservare comportamenti ben differenziati. Le serie relative ai due soggetti iniziatori (Tab. 20) appaiono fortemente disomogenee sia al proprio interno che in relazione all'altra, e danno luogo ad una distribuzione degli atti che esclude del tutto talune tipologie mentre tende ad addensarsi su un limitato gruppo di altre. Ciascun iniziatore, tuttavia, segue questo percorso di selezione secondo priorità diverse dall'altro. L'eterogeneità interna segnala la presenza di una qualche forma di specializzazione, portato di una vocazione legislativa peculiare della Giunta e dei consiglieri. In effetti, l'iniziativa consiliare si appunta prevalentemente in direzione di interventi settoriali (anche se per la maggior parte sappiamo trattarsi di microsettori), mentre quella della Giunta si appunta in maniera molto pronunciata verso la modifica di leggi previgenti.

La differente conformazione di tale squilibrio suggerisce effettivamente l'esistenza di una *ratio* profondamente diversa all'origine del comportamento della Giunta e dei consiglieri, vale a dire degli obiettivi che si perseguono nell'arena legislativa e del modo in cui questa viene sfruttata. La *ratio* in parola è in gran parte spiegabile alla luce della diversa distribuzione delle risorse politiche ed organizzative per l'uno e l'altro soggetto, di cui si è detto al paragrafo 2. Vogliamo però tentare di riepilogarne i tratti principali.

²¹ Per una più puntuale precisazione del concetto vedi la parte seconda di quest'opera.

La nostra tesi è che *nella fase dell'iniziativa, il comportamento della Giunta e dei consiglieri presenti fortissime analogie formali e profonde differenze sostanziali*. Le analogie concernono il numero di proposte introdotte e la scelta delle materie, vale a dire il volume di legislazione promossa e la definizione dell'agenda. Le differenze invece si ritrovano a livello di tutti gli altri indicatori impiegati, i quali si segnalano per la maggior connotazione qualitativa. Le differenze più rilevanti concernono in particolare le dimensioni di contenuto e tutte le proprietà funzionali del paragrafo 8. Se ne evince che pur assumendo le stesse dimensioni e pur indirizzandosi verso le stesse materie, i due tipi di iniziativa legislativa introducono modalità di regolazione ben differenziate ed obbediscono a un diverso sistema delle priorità ad esse sottostante. In ultima analisi, tutto ciò conferma, in maniera indiretta, l'esistenza di finalità diverse perseguite da Giunta e consiglieri nel procedimento legislativo e il diverso peso relativo dello stesso per l'uno e per l'altro soggetto.

Tab. 20 - Proposte di legge presentate e leggi pubblicate nel 2003 per tipologia e soggetto presentatore. Valori percentuali.

| | Proposte di legge | | | Leggi pubblicate | | |
|------------------------|-------------------|--------|--------|------------------|--------|--------|
| | Consiglio | Giunta | Totale | Consiglio | Giunta | Totale |
| Abrogazione | - | - | - | - | - | - |
| Istituzionale | 9,4% | 2,1% | 5,9% | 40,0% | 8,9% | 14,5% |
| Manutenzione normativa | 30,2% | 54,2% | 41,6% | 30,0% | 55,6% | 50,9% |
| Provvedimento | 20,8% | 8,3% | 14,9% | - | 4,4% | 3,6% |
| Settore | 37,7% | 27,1% | 32,7% | 30,0% | 20,0% | 21,8% |
| Testi unici | - | - | - | - | - | - |
| Vincolo interno | 1,9% | 8,3% | 5,1% | - | 11,1% | 9,1% |
| TOTALE | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

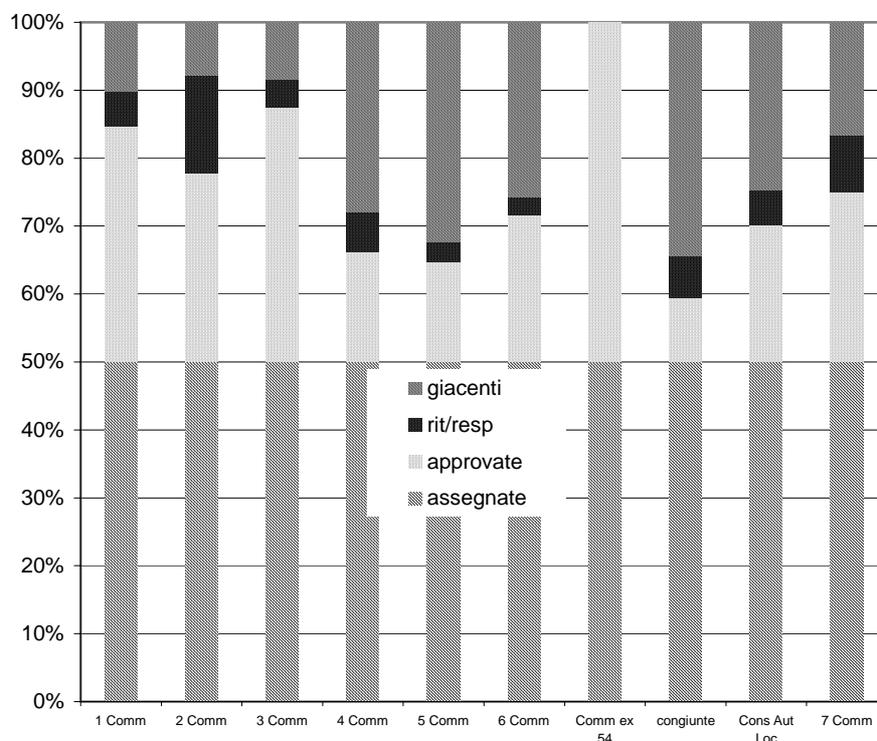
9. L'esame in commissione

Spostando la nostra attenzione dalle proprietà caratteristiche degli atti al funzionamento degli organi consiliari, il primo tema da considerare è quello dell'esame in commissione dei testi di legge e a ciò sarà dedicato questo paragrafo. Esso si articola in due distinte sezioni: la prima – che è di impronta prettamente quantitativa – si riferisce essenzialmente al carico di lavoro e al "rendimento" politico delle commissioni consiliari. Questi due concetti sono variamente definiti da indicatori numerici quali il numero di atti assegnati, esaminati, giacenti (Fig. 3). La seconda sezione (Figure 4 e 5) propone invece un tipo di analisi orientata alla misurazione della qualità del lavoro svolto in commissione, *sub specie di* comportamento dei consiglieri commissari, prendendone in esame due dimensioni essenziali: quella delle procedure trasformative e quella delle espressioni di voto.

Come anticipato nell'introduzione, a pagina 2, i dati riportati in questo paragrafo e nel successivo si riferiscono ad un arco di tempo triennale: dall'inizio della VII legislatura sino al 30 giugno 2003. L'universo di riferimento, pertanto, non è più costituito dalle 55 leggi approvate o alle 101 proposte presentate nel 2003, bensì dalle 139 leggi approvate dall'aula, dalle 168 proposte approvate in commissione e dalle 363 proposte di legge presentate in questo periodo. Inoltre, per meglio far risaltare le peculiarità del procedimento legislativo, in alcune figure, i dati relativi alle leggi sono stati messi a confronto con quelli relativi all'altro atto tipico delle commissioni: le deliberazioni.

Dall'esame dei dati possiamo ricavare alcune indicazioni generali di un certo interesse. Per quanto concerne gli aspetti quantitativi si osserva una capacità di processo delle proposte di legge nettamente inferiore a quella delle proposte di deliberazione, probabilmente a causa della inedita proliferazione di iniziative consiliari di cui si è detto al terzo paragrafo. Emerge inoltre un profilo di relativa variabilità, registrandosi situazioni differenziate fra una commissione e l'altra riguardo al numero di proposte di legge esaminate ed agli esiti maturati (Fig. 3).

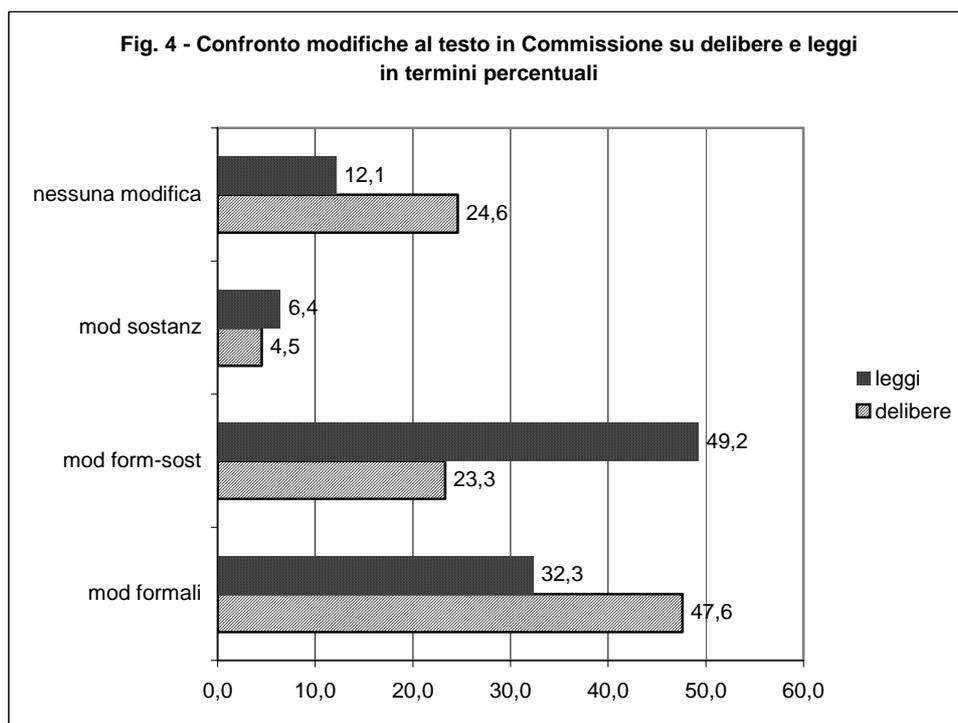
Fig. 3 - Differenza tra proposte di legge assegnate ed approvate



| Commissioni | assegnate | approvate | ritirate/respinte | giacenti |
|----------------------------|------------|------------|-------------------|------------|
| 1 Comm | 69 | 48 | 7 | 14 |
| 2 Comm | 45 | 25 | 13 | 7 |
| 3 Comm | 12 | 9 | 1 | 2 |
| 4 Comm | 34 | 11 | 4 | 19 |
| 5 Comm | 17 | 5 | 1 | 11 |
| 6 Comm | 37 | 16 | 2 | 19 |
| Comm ex articolo 54 | 6 | 6 | 0 | 0 |
| Commissioni congiunte | 48 | 9 | 6 | 33 |
| Consiglio Autonomie Locali | 89 | 36 | 9 | 44 |
| 7 Comm | 6 | 3 | 1 | 2 |
| | 363 | 168 | 44 | 151 |

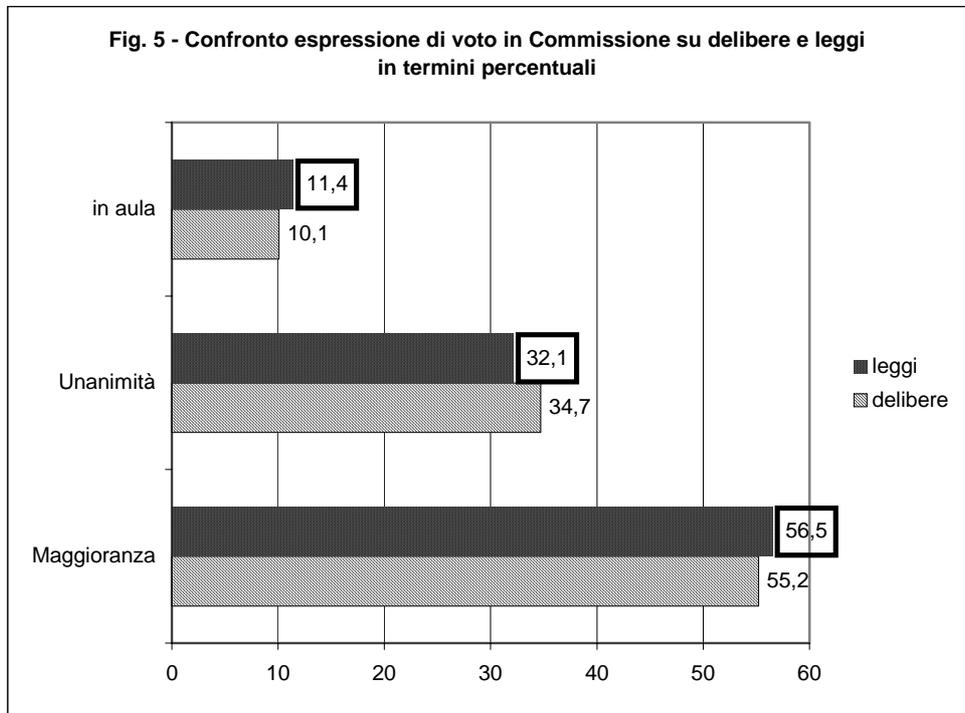
Per quanto attiene gli aspetti qualitativi del lavoro in commissione, appare assai marcata la capacità di intervento modificativo delle commissioni sui testi di legge esaminati e ciò sia con riferimento al numero di modifiche che alla loro natura (Fig. 4). Prevalgono infatti, e di gran lunga, le modifiche sostanziali e sostanziali-formali insieme, mentre nel caso delle deliberazioni sono le modifiche meramente formali a prevalere, oltre ad aversi la presenza di numerosi atti (circa un quarto del totale) esenti da qualsiasi cambiamento (per le leggi questo dato è ridotto della metà).

Riguardo alle espressioni di voto (Fig. 5) ciò che emerge è una moderata differenziazione fra le proposte di legge – per le quali prevale (di poco) il voto a maggioranza – e le proposte di deliberazione, per le quali sono leggermente più frequenti le approvazioni all'unanimità. A livello aggregato prevale comunque, per entrambe le tipologie di atto, la votazione a maggioranza, che interessa grosso modo il 60% dei casi.



| Modifiche | % deliberazioni | % leggi |
|-----------------------|--------------------|------------|
| Formali | 47,6 | 32,3 |
| Formali e sostanziali | 23,3 | 49,2 |
| Sostanziali | 4,5 | 6,4 |

| | | |
|------------------|-------|-------|
| Nessuna modifica | 24,6 | 12,1 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |



| Voto | % | % |
|--------------------------|---------------|-------|
| | deliberazioni | leggi |
| A maggioranza | 55,2 | 56,5 |
| All'unanimità | 34,7 | 32,1 |
| In aula senza voto comm. | 10,1 | 11,4 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

10. L'esame dell'aula

I grafici di questa sezione trattano, in maniera molto sintetica, dello sviluppo del procedimento in aula delle leggi approvate fino al 30 giugno 2003.

Per i fenomeni qui commentati, come del resto è ampiamente noto a chi ha letto i precedenti rapporti, il quadro normativo si presenta articolato e flessibile, tanto che, pur in presenza di un preciso modello di riferimento, il concreto svolgersi dell'esame in aula può articolarsi in una molteplicità di fasi e di sequenze. Il modello di cui sopra è tipizzato all'art. 25 dello Statuto e al Capo XII del Regolamento Interno. Le fasi d'aula previste dal modello sono le seguenti: a) una relazione della proposta; b) un dibattito sulle linee generali del testo in esame; c) la votazione di eventuali ordini del giorno già illustrati nel corso del dibattito; d) la votazione dell'articolato; e) il contemporaneo esame e voto di eventuali emendamenti; f) le dichiarazioni di voto; g) il voto finale. La successione di fasi qui elencata raggiunge la sua massima articolazione nel caso dell'esame di proposte di legge; per gli altri provvedimenti essa può apparire ridotta, priva di alcuni elementi, ma mai radicalmente diversa, tranne per la differente denominazione della fase d'esordio, "relazione" nel caso delle leggi e dei regolamenti, "illustrazione" in tutti gli altri. In ogni caso, le fasi qui descritte, anche all'interno della stessa tipologia di atto, possono essere presenti al completo o solo in parte (alcune peraltro hanno carattere obbligatorio) e inoltre possono combinarsi in una varietà di modi. Rileva dunque un profilo di forte flessibilità del procedimento in aula, il quale può articolarsi in forma più o meno compiuta, potendo poi risultare più o meno "aperto" o "chiuso", "dialogico" o "monologico", a seconda del prevalere di esiti trasformativi o conservativi rispetto alle proposte introdotte e di fasi d'aula più o meno caratterizzate da elementi di interazione fra i consiglieri dei diversi gruppi e fra questi la Giunta.

Di tutto ciò si è cercato di dare conto, nei grafici che seguono, adottando scelte espositive finalizzate a consentire una visione d'assieme dell'intensità e dell'articolazione dei molteplici aspetti correlati alla discussione in aula, oltre che a rendere possibile un immediato confronto visuale e numerico.

A livello aggregato vi è una proprietà dell'esame d'aula delle leggi che emerge con una certa nettezza e in maniera generalizzata: la continuità. Si intende con ciò la sostanziale rispondenza della prassi ai

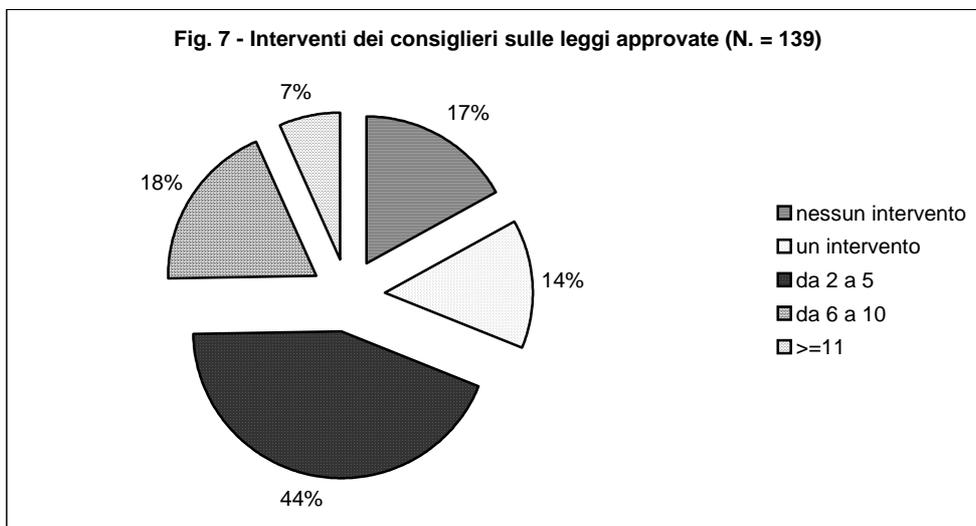
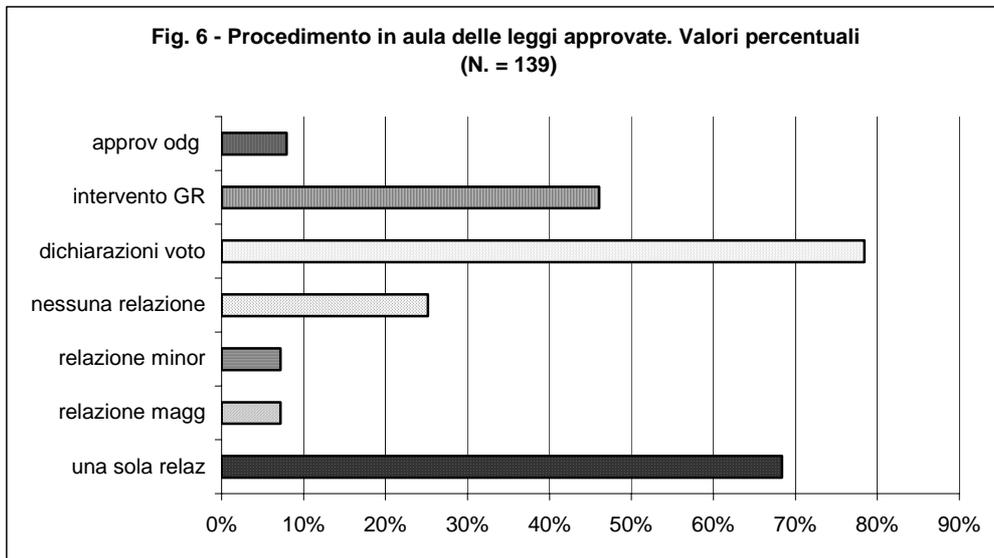
capisaldi formali delineati come ordinari dal modello regolamentare; una rispondenza che ben si evince, a contrario, dalla scarsa diffusione di fasi critiche e/o incidentali le quali – per quanto previste dal regolamento – possono denotare una complicazione del procedimento in aula, se non addirittura la diffusione di pratiche esplicite di *filibustering*. Ebbene a tale proposito, i dati in nostro possesso attestano solo 4 casi di questioni sospensive sollevate, la totale assenza di questioni pregiudiziali formalizzate e solo 8 casi di verifica del numero legale. Unico segnale di segno diverso è la relativa numerosità (71 casi) dei rinvii della trattazione di atti da una seduta all'altra (ma anche fra momenti diversi della stessa seduta) e dei rinvii in commissione (21 casi). Il dato tuttavia, non è necessariamente indicativo di una patologia del procedimento in aula, essendo il più delle volte dovuto o a fattori connessi all'organizzazione materiale dei lavori, o alla necessità di una pausa al fine di promuovere un'intesa più ampia fra i gruppi. Esso per di più deve essere correttamente ponderato per il numero complessivo di atti trattati, pari a molte decine.

Venendo al merito delle varie fasi d'aula si osserva che nel corso dell'esame delle proposte di legge, quelle di gran lunga prevalenti sono la relazione e le dichiarazioni di voto, che riguardano entrambe la quasi totalità dei casi (Fig. 6) anche se resta importante la quota di leggi (il 25%) approvate senza relazione in aula. Ugualmente degno di attenzione è il debole presidio esercitato dalla Giunta sulla fase d'aula, essa infatti risulta essere intervenuta nel dibattito di solo una minoranza (46%) delle leggi approvate.

Il dibattito che accompagna l'approvazione di leggi si caratterizza per un buon livello di articolazione, che risulta attestato dall'addensarsi dei casi sulla classe mediana per numerosità degli interventi (da 2 a 5) e dalla quota largamente minoritaria di leggi votate senza alcun intervento (Fig. 7). A livello generale si registrano ben 574 interventi sulle 139 proposte di legge approvate nel periodo, per una media di 4,1 interventi per proposta.

Per quanto concerne gli emendamenti si osserva che dei 153 presentati ne risultano approvati 62 per un tasso di successo piuttosto elevato, pari al 40% (Fig. 8). Come atteso, i rapporti numerici dell'aula determinano anche il maggiore o minore successo dei singoli raggruppamenti politici nell'esercizio del potere derogatorio (Fig. 10). Sono tuttavia da segnalare, quali elementi in certo modo peculiari, il ricorso della Giunta agli emendamenti in aula (un ricorso che è sempre

contrassegnato da successo), e la quota significativa di emendamenti di gruppi facenti parte della maggioranza di Toscana Democratica, che sono stati respinti dall'aula.



| Interventi | N. leggi |
|-------------------|------------|
| nessun intervento | 21 |
| un intervento | 23 |
| da 2 a 5 | 63 |
| da 6 a 10 | 23 |
| >=11 | 9 |
| Totale | 139 |

Fig. 8 - Presentatori degli emendamenti sulle leggi approvate. Valori assoluti

