

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA E LA FASE D'AULA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

L'analisi dell'iniziativa legislativa condotta in questo contributo ha per oggetto alcune proprietà generali della stessa aventi natura prevalentemente quantitativa e cioè: a) il volume complessivo dell'iniziativa legislativa (espresso dal numero di proposte di legge presentate e dalle loro dimensioni in termini di articoli, commi e caratteri); b) la sua ripartizione fra i vari soggetti titolari del potere di iniziativa (Giunta, soggetti ex art. 74 dello Statuto e consiglieri, con un'attenzione particolare a questi ultimi); c) i suoi esiti, sia a livello aggregato, sia distinti per soggetto titolare.

Per quanto attiene a quest'ultima tematica occorre precisare che la nostra attenzione non si è limitata ai saldi finali del procedimento legislativo (proposte approvate/respinte/giacenti etc...) ma ha voluto abbracciare tutto il corso della fase deliberativa considerando, a tal fine, anche le modalità di discussione e di votazione in aula delle proposte di legge. A questo argomento è dedicato il quinto e ultimo paragrafo di questo contributo.

In ragione di quanto appena detto la nostra ricerca ha preso in considerazione tre distinti insiemi di atti che qui si riepiloga:

- 1) tutte le proposte di legge presentate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012: paragrafi 1, 3; 4;
- 2) tutte le proposte di legge di iniziativa consiliare: paragrafo 2;
- 3) tutte le leggi approvate dall'aula nel 2012, a prescindere dalla loro data di presentazione: paragrafo 5.

La prospettiva temporale è riferita alla sola annualità 2012, ma l'analisi sarà articolata e approfondita mediante la comparazione con i dati rilevati in occasione dei precedenti rapporti, in particolare con quello immediatamente precedente a questo (Rapporto 2010-2011). A tale proposito, vista la differente ampiezza dei due periodi, la comparazione sarà di norma basata sul raffronto delle quantità rilevate espresse in relazione al mese: avremo così, oltre al dato assoluto (p. es. proposte presentate), anche la corrispondente grandezza mensilizzata (proposte/mese) e così via. Tutto ciò corrisponde al fine di garantire l'omogeneità dei dati necessaria a una corretta comparazione fra i due periodi, operazione che si ritiene assolutamente opportuna tanto ai fini espositivi quanto interpretativi. Ove significativo, i dati saranno messi a confronto anche con quelli del Rapporto 2007, annualità corrispondente all'attuale nell'economia

generale delle due distinte legislature (vale a dire al secondo anno “intero” rispettivamente dell’ottava e della nona legislatura regionale).

1. ANALISI AGGREGATA DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

A) VOLUME COMPLESSIVO DELL'INIZIATIVA.

Alla data del 31 dicembre 2012 sono state registrate al protocollo del Consiglio regionale della Toscana 80 proposte di legge. In comparazione con l’unico dato analogo rilevato per la corrente legislatura (Rapporto 2010-2011), e nonostante il diverso numero totale di proposte di legge determinato dalla diseguale ampiezza dei due periodi, le 80 proposte del 2012 esprimono una dinamica sostanzialmente conservativa dell’iniziativa legislativa regionale. Le 80 proposte, distribuite sui 12 mesi dell’anno, danno luogo, infatti, a un tasso mensile di proposta pari a 6,7 proposte/mese, dato molto vicino a quello rilevato nel precedente Rapporto 2010-2011, pari a 6,9 proposte/mese. Più apprezzabile è la differenza (-1,2 proposte/mese) con l’anno 2007, allorché si ebbe un tasso di ben 7,9 proposte/mese. Ma non altrettanto si può dire del confronto col dato medio dell’ottava legislatura, il quale, essendo pari a 6,5 proposte/mese si colloca a un livello assai vicino all’attuale. È da rimarcare il fatto che questa forte similitudine nei dati dell’iniziativa scaturisce da assemblee legislative che nelle due legislature considerate sono state di diversa ampiezza, tanto nel numero dei consiglieri quanto nel numero dei gruppi rappresentati, condizioni queste che avrebbero potuto determinare una certa variabilità dell’iniziativa consiliare fra le due legislature e tale da far crescere il volume complessivo dell’iniziativa legislativa negli anni in cui era più ampio il collegio, ipotesi che i dati del presente rapporto e del precedente smentiscono.

In conclusione, i dati del 2012 attestano il posizionarsi del volume dell’iniziativa legislativa regionale su livelli elevati e costanti nel tempo, con un apprezzabile grado di indipendenza dai mutamenti, pur rilevanti, dell’ambiente nel quale l’iniziativa stessa si origina.

B) RIPARTIZIONE FRA I SOGGETTI TITOLARI.

Delle 80 proposte di legge presentate nei primi 12 mesi del 2012, ve ne sono 28 di iniziativa dei consiglieri, 48 di iniziativa della Giunta e 4 promosse dai soggetti di cui all’articolo 74 dello Statuto. Quest’ultimo dato merita un’attenzione particolare giacché – per la seconda volta in questa legislatura – l’iniziativa popolare si caratterizza per un dinamismo sicuramente apprezzabile: le 4 proposte di legge di questo tipo, distribuite su 12 mesi, corrispondono, infatti, a un tasso di iniziativa popolare di 0,33 proposte/mese, analogo a quello registrato nel periodo coperto dal precedente rapporto, pari a 0,36 proposte/mese. Nello specifico, due delle quattro proposte ex art. 74 provengono dal corpo

elettorale, una da parte di tre consigli comunali e una da parte di un consiglio provinciale; queste ultime due proposte di legge hanno identico testo e oggetto.¹

In linea generale si osserva come nel 2012 si sia affievolita la componente consiliare dell'iniziativa, il cui tasso mensile scende dal valore di 3,2 proposte/mese rilevato nel precedente rapporto all'attuale 2,3. La Giunta, al contrario, accresce il proprio attivismo passando da un tasso di 3,1 proposte/mese all'attuale di 4 proposte/mese (48 proposte/12 mesi). Se quindi il volume generale appare in equilibrio rispetto al precedente rapporto, muta invece, e in modo significativo, il contributo dei due principali attori. I rapporti di forza tra l'iniziativa legislativa consiliare e di Giunta appaiono oggi segnati da un marcato disequilibrio, con il 35 per cento di proposte di iniziativa consiliare a fronte del 60 per cento di iniziativa della Giunta (Tab. 1), disequilibrio che si afferma in variazione netta e repentina rispetto al quadro di sostanziale parità che era stato rilevato nel precedente Rapporto (46 vs 49 per cento).

C) ESITI.

Così descritto il volume dell'iniziativa legislativa nel 2012 e la sua distribuzione fra i soggetti, osserviamone in dettaglio gli esiti. I dati esposti in tabella 1 danno conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa e dei suoi esiti relativamente alle 80 proposte di legge complessivamente presentate.

Tab. 1 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2012

	CONSIGLIERI		GIUNTA		ART. 74		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	28	35%	48	60%	4	5%	80	100%
Approvate	13	25%	38	75%	-	-	51	100%
Respinte	-	-	-	-	2	100%	2	100%
Confluite	-	-	-	-	-	-	-	-
Giacenti	14	56%	9	36%	2	8%	25	100%
Ritirate	1	50%	1	50%	-	-	2	100%

¹ Si tratta delle proposte di legge di iniziativa popolare nn. 8 e 9 (Disposizioni inerenti l'educazione e la tutela in tema di diritti fondamentali e l'istituzione della Consulta regionale per i Diritti umani), presentate rispettivamente dal consiglio provinciale di Firenze e dai consigli comunali di Scandicci, Calenzano, Impruneta.

I dati esposti in tabella 1 e poi aggregati in tabella 2 a pagina 5 indicano i seguenti tratti caratteristici del flusso iniziativa-esito nel 2012:

- a) rarefazione degli esiti negativi: solo in due casi, entrambi di iniziativa ex art. 74, le proposte di legge sono state respinte da un voto dell'aula; assai di rado (due soli casi) sono state ritirate dai presentatori²;
- b) scarsa condivisione dell'iniziativa: non si rileva alcun caso di legge regionale derivante da proposte di Giunta e Consiglio o di iniziativa popolare che siano confluite nel corso del procedimento³;
- c) affermazione dell'iniziativa popolare: non più solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge, ma anche i soggetti di cui all'art. 74 partecipano attivamente all'iniziativa, con una quota di atti non trascurabile;
- d) disequilibrio fra iniziativa consiliare e di Giunta all'iniziativa legislativa (28 e 48 proposte rispettivamente, pari al 35 e al 60 per cento del totale);
- e) stasi del volume complessivo dell'iniziativa rispetto alle più recenti rilevazioni e contrazione rispetto al corrispondente periodo dell'ottava legislatura;
- f) accresciuta capacità di conversione: le 51 proposte di legge presentate ed approvate nel 2012 rappresentano, infatti, il 64 per cento delle 80 proposte di legge presentate, un dato superiore di 3 punti percentuali a quello del precedente Rapporto (vedi Tabella 2). A questo proposito si rileva che il distacco fra il tasso di successo dell'iniziativa legislativa di Giunta e di Consiglio resta analogo a quello del precedente Rapporto (attorno ai 30 punti percentuali; 79 vs 46 per cento) ma con una moderata crescita del successo dell'iniziativa consiliare, segno che, pur a fronte di una sua riduzione in termini generali, fa ad essa riscontro una più elevata capacità di conversione;
- g) riduzione corrispondente di atti giacenti (-3 per cento);
- h) marginale apporto dell'iniziativa consiliare alla legislazione approvata, alla quale partecipa, nonostante l'accresciuta capacità di conversione, in una quota oggi piuttosto modesta (25 per cento del totale), in netta flessione rispetto al periodo del precedente Rapporto quando raggiunse addirittura il 37 per cento.

² Si tratta della proposta di legge n. 179 (Modifiche alla legge elettorale 13 maggio 2004, n.4: Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale) e della proposta di legge n. 176 (Modifiche alla l.r. 1/2005, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011. Abrogazione della l.r. 58/2011).

³ L'unico caso in qualche modo assimilabile è quello delle proposte di legge 58 e 72 (entrambe di iniziativa consiliare) approvate in un testo unificato

TAB. 2 – Valori caratteristici del procedimento legislativo

	2012	2010-2011
Numero di proposte di legge presentate	80	137
Numero di proposte di legge approvate	51	83
Tasso di successo Giunta	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	46%	44%
Tasso di successo globale (conversione)	64%	61%
Quota atti giacenti	31%	34%

NB: tasso di successo = rapporto % fra proposte presentate e proposte approvate

Come conclusione del paragrafo possiamo affermare che i dati del 2012 delineano un quadro di sostanziale conferma dei principali tratti salienti del procedimento legislativo già rilevati nel periodo 2010-2011. Tutti i principali indicatori di efficienza ed efficacia, infatti, dal numero di proposte presentate, al tasso di successo, alla quota di atti giacenti, attestano un'apprezzabile continuità col passato più recente, segnalando così il consolidarsi di un modello che segnerà, si ipotizza, tutta la legislatura oggi in corso, vale a dire: a) una dinamica dell'iniziativa costante nel tempo; b) una migliore capacità di conversione, c) valida a prescindere dal soggetto iniziatore, il cui risultato è, d) una moderata flessione degli iter non conclusi. Tutto ciò, si ribadisce, con un'iniziativa legislativa consiliare che oggi, privata degli obiettivi di attuazione statutaria, appare in fase di riflusso e indirizzata verso interventi più limitati e circoscritti, coronati, tuttavia, da un apprezzabile tasso di successo.

2. L'INIZIATIVA CONSILIARE

Dal punto di vista degli equilibri politici consiliari, l'anno 2012 si caratterizza per una sostanziale continuità degli assetti derivati dal periodo immediatamente antecedente. La strutturazione per gruppi definitasi dopo le elezioni regionali del 2010 è rimasta sostanzialmente stabile, fatta eccezione per l'ulteriore crescita del gruppo misto, da 3 a 4 consiglieri, determinata da una fuoriuscita dal gruppo Federazione della sinistra-Verdi a partire dal 6 aprile e per il cambiamento di denominazione del gruppo consiliare Lega Nord Toscana, che dal 17 ottobre ha assunto quella di Più Toscana⁴.

⁴ Vista l'identica composizione del nuovo gruppo si userà una sola voce nelle tabelle.

Non indugeremo, pertanto, su questo punto e procederemo immediatamente ad analizzare in dettaglio i caratteri salienti e le proprietà politiche più significative dell'iniziativa legislativa consiliare nell'anno 2012. Le categorie d'analisi e gli indicatori specifici impiegati a tale scopo sono i seguenti: a) l'attivismo dell'aula, espresso dal numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo; b) il livello di aggregazione dell'iniziativa, espressa dal numero di gruppi o di coalizioni da cui sono scaturite le proposte di legge presentate; c) il segno politico dell'iniziativa, espresso dalla suddivisione delle proposte di legge fra maggioranza ed opposizione.

A) ATTIVISMO

Nel corso del 2012 l'iniziativa legislativa consiliare appare, come già si è detto, in netto regresso rispetto al periodo precedente e nettamente inferiore a quella della Giunta. Non stupisce dunque che a tale dinamica corrispondano comportamenti coerenti anche a livello individuale: così, non solo il numero complessivo di proposte di legge di iniziativa consiliare si è ridotto, ma così è stato anche per il numero di consiglieri che sono intervenuti nella fase dell'iniziativa. L'analisi a livello individuale, rappresentata in tabella 3 di pagina 7, riporta la distribuzione dei consiglieri regionali (al netto del presidente della Giunta) per numero di proposte di legge sottoscritte.

La tabella evidenzia una tendenza al ribasso molto pronunciata rispetto all'ultimo rapporto. In particolare, si nota la robusta percentuale di consiglieri che nel 2012 non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge: 10 consiglieri, pari al 18,5 per cento del totale. Il dato è molto rilevante poiché modifica profondamente, decuplicandone il peso, il dato rilevato nel rapporto 2010-2011, allorché si registrò un solo consigliere inattivo in fase di proposta (l'1,8 per cento del totale). È anche importante rilevare come una quota così ampia di consiglieri inattivi rappresenti una vera eccezionalità nel periodo coperto dai nostri rapporti sulla legislazione, dato che un valore superiore all'attuale è stato registrato solo in una occasione, peraltro assai lontana nel tempo, cioè nell'anno 2002 (si vedano al proposito i dati di Tabella 4). Diversamente, nel corso del tempo la quota di consiglieri estranei all'iniziativa legislativa si è sempre mantenuta ben al di sotto del livello attuale, raggiungendo addirittura lo zero nelle annualità 2003 e 2007. Questo dato è di gran lunga il più significativo fra quelli esposti in questo paragrafo.

Tab. 3 – Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	%
Nessuna	10	18,5%
Da 1 a 2	24	44,4%
Da 3 a 4	13	24,1%
Da 5 a 6	3	7,4%
Oltre 6	4	5,6%
TOTALE CONSIGLIERI	54	100,0%

* il dato include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri, anche di altri gruppi

Tab. 4 – Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge secondo i vari anni

Anni-Rapporti	% di consiglieri
2002	30,4%
2003	-
2004-2005	15,2%
2005-2006	7,5%
2007	-
2008	4,5%
2009	13,8%
2010-2011	1,8%
2012	18,5%

In relazione a quanto appena detto, vale la pena di segnalare come la graduatoria delle classi di consiglieri per numero di proposte presentate di cui alla tabella 3, risulti quasi completamente rovesciata rispetto a quella dell'ultimo rapporto: nello specifico, se nel 2010-2011 la classe maggiormente numerosa era quella dei consiglieri sottoscrittori di più di 6 proposte di legge, oggi tale classe è presidiata da appena il 5,6 per cento dei consiglieri, vale a dire solo da 4 consiglieri, per giunta tutti membri dell'Ufficio di presidenza e ciò pertanto titolari di responsabilità specifiche ed aggiuntive in tema di iniziativa. Inoltre, se nel 2010-2011 la seconda classe per numerosità di consiglieri era quella dei sottoscrittori di un numero di proposte fra 3 e 4, oggi tale classe è quella dei consiglieri sottoscrittori di 1 o 2 proposte di legge, classe nella quale ricade

addirittura il 44,4 per cento dei consiglieri; se prima la terza classe era quella fra 5 e 6 proposte, oggi tale classe è la quarta per numerosità. Nel 2012 si registra quindi una chiara inversione di segno rispetto ai primi due anni della legislatura che tende a rimettere in linea col passato il comportamento dei consiglieri (che nel primo biennio era apparso particolarmente propositivo), peraltro accentuando il profilo del disimpegno dall'iniziativa che oggi risulta anche più marcato di quello censito in annualità recenti dell'ottava legislatura (2007 e 2008).

La presentazione di proposte di legge è stata dunque, nel 2012, una pratica sconosciuta a quasi un quinto dei consiglieri e sporadica (1-2 proposte nell'anno) per altri due quinti abbondanti.

B) LIVELLO DI AGGREGAZIONE

Per quanto concerne il livello di aggregazione delle proposte presentate, vale a dire il grado di condivisione e integrazione della domanda politica espressa tramite l'iniziativa, i dati del 2012 suonano a ulteriore conferma dei bassissimi livelli storicamente registrati in tutti i precedenti rapporti. L'aggregazione dell'input legislativo continua a mantenersi a livelli minimi, sia per ciò che attiene al grado di condivisione politica, cioè l'aggregazione di più gruppi nella sottoscrizione delle proposte di legge, sia al grado di condivisione personale, vale a dire l'associazione di più individui, anche dello stesso gruppo consiliare, nella proposizione dell'iniziativa.

Sul primo punto si osserva che la grande maggioranza delle proposte di legge di iniziativa consiliare è sottoscritta da consiglieri di un solo gruppo; questo dato corrisponde, nell'anno 2012, al 53,5% delle 28 proposte consiliari (Tab. 5), un dato in linea con quelli registrati nel 2010-2011 e nel 2009, rispettivamente pari al 57% e al 48%. Viene poi quasi completamente meno l'iniziativa promossa da coalizioni omogenee che, dal pur basso valore del 5% registrato nel precedente rapporto, oggi si riduce fino al 3,7%, con una sola proposta di questo tipo, peraltro assai peculiare (proroga dei termini di validità della legge 69/2007 sulla partecipazione). Cresce, infine, e non potrebbe essere altrimenti, la quota di iniziativa a carattere trasversale (interschieramento) che si attesta a un valore (43%) apprezzabilmente superiore a quello, già elevato, registrato nel 2010-2011 (37%).

In proposito vale la pena osservare come sia diversa dal passato la composizione interna delle iniziative cosiddette interschieramento (o trasversali), dal momento che, nel 2012, la quota di esse derivanti dall'Ufficio di presidenza appare nettamente inferiore che nel passato, 6 su 12 (pari al 50 per cento) contro i valori nettamente superiori che si erano registrati finora. Sia sufficiente il ricordare che nel 2010-2011 le proposte dell'Ufficio di presidenza erano il 77,3% di quelle trasversali.

Tab. 5 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione

Aggregazioni di presentatori	N.	%
Monopartitiche	15	53,5%
Coalizionali	1	3,7%
Interschieramento	12	42,8%
Totale proposte di iniziativa consiliare	28	100,0%

* Le 12 proposte di legge Interschieramento includono 6 proposte presentate da consiglieri dell'Ufficio di Presidenza

La forte incidenza di iniziative legislative trasversali sul totale e, soprattutto, il netto prevalere, fra di esse, di iniziative non derivanti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, costituisce un elemento di caratterizzazione dell'iniziativa consiliare nel 2012. Il loro numero e la loro natura sembra testimoniare una tendenza più squisitamente politica anziché istituzionale all'aggregazione del consenso, differentemente da quella sinora espressa dall'Ufficio di presidenza, rilevando per essa, negli anni precedenti, l'obbligo di portare a compimento il disegno statutario, condizione che al momento non è più così pressante.

Parimenti significativa è poi la composizione interna delle proposte di legge di tipo non trasversale (Tabella n. 6). Atteso che per esse non si verifica mai la piena copertura delle coalizioni che si sono contese l'elezione del Presidente della Giunta (tranne il caso dell'UDC), occorre rilevare che: a) i gruppi di opposizione sembrano approfittare più della maggioranza del potere di iniziativa: le 9 proposte da questi presentate corrispondono, infatti, al 32 per cento circa del totale, a fronte delle 7 promosse da gruppi di maggioranza che corrispondono al 25 per cento; b) le opposizioni fanno ricorso a questo strumento in misura nettamente superiore che nel passato; nel periodo 2010-2011, infatti, le opposizioni esprimevano solamente il 22 per cento dell'iniziativa consiliare complessiva a fronte del 41 per cento sviluppato dai consiglieri di maggioranza. Si registra così una crescita molto forte nel peso relativo delle opposizioni nell'economia generale dell'iniziativa legislativa di origine consiliare e un marcato declino del contributo della maggioranza.

Tab. 6 – Proposte di legge per tipo di coalizione di presentatori nel 2012

COALIZIONE DI PRESENTATORI	N.	%
Tutti i gruppi di maggioranza	0	0
Solo gruppi di maggioranza	7	25,1%
Gruppi di maggioranza e minoranza	12	42,8%
Solo gruppi di minoranza	9	32,1%
TOTALE	28	100,0%

* Nel caso di proposte sottoscritte da consiglieri del Gruppo misto si è proceduto ad attribuirne la titolarità alla maggioranza o all'opposizione a seconda dell'adesione a questa o a quella dichiarata dai singoli consiglieri interessati ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno.

C) SEGNO POLITICO

Rispetto al comportamento dei gruppi politici e delle coalizioni, abbiamo articolato l'analisi, come sempre, a un doppio livello: quello del coinvolgimento globale nell'iniziativa – misurato dal numero di proposte di legge complessivamente sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi – e quello del coinvolgimento individuale in essa, vale a dire il numero di proposte presentate come unico gruppo firmatario. I valori assunti dai due indici si trovano rispettivamente in tabella 7 e in tabella 8.

Tab. 7 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 28 proposte presentate

Gruppi consiliari	N. proposte di legge	% sul totale
PD	15	53,6%
PdL	12	42,9%
IdV	10	35,7%
LNT	10	35,7%
UDC	12	42,9%
G. misto	6	21,4%
FSV	11	39,3%

* I dati includono anche le proposte firmate da consiglieri componenti l'Ufficio di presidenza.

In linea generale, la partecipazione per gruppo all'iniziativa legislativa appare oggi corrispondere alla consistenza numerica dei gruppi stessi; almeno per le prime tre posizioni della graduatoria il livello di coinvolgimento nell'iniziativa corrisponde, infatti, ai tre gruppi maggiori. Vero è che tale corrispondenza non si realizza su di un piano di proporzionalità, dal momento

che i gruppi minori esprimono un livello di partecipazione all'iniziativa che è di molto superiore alle loro dimensioni numeriche. A questo proposito è utile rammentare la differente proporzionalità di questo contributo in rapporto alla grandezza dei gruppi interessati: le 15 proposte di legge sottoscritte dal PD, infatti, corrispondono a una media pro capite di 0,6 proposte per consigliere, mentre le 12 proposte sottoscritte dall'UDC corrispondono ad una media pro capite dieci volte superiore, cioè 6 proposte pro capite.

Il comportamento dei gruppi in quanto singoli viene messo in rilievo dai dati di tabella 8 la quale, disaggregando le informazioni di tabella 7, dà conto di quali siano le dimensioni del diverso attivismo dei singoli gruppi e di quali siano i raggruppamenti specifici da cui originano le proposte di legge.

Tab. 8 – Proposte di legge presentate gruppi unici firmatari e per coalizione

	N. proposte	%
PD	2	7,1%
PdL	1	3,6%
IdV	0	0,0%
LNT	2	7,1%
UDC	3	10,7%
FSV	3	10,7%
G. misto (maggioranza)	1	3,6%
G. misto (minoranza)	3	10,7%
UP	6	21,4%
Trasversali	6	21,4%
Aggregazioni di maggioranza	1	3,6%
Aggregazioni di minoranza	0	0,0%
Totale	28	100,0%

L'elemento più significativo che ricaviamo dalla tabella 8 riguarda la composizione interna di quella ripresa dell'iniziativa legislativa delle opposizioni che già si è evidenziata alla tabella 6. In particolare, si osserva che delle 8 proposte di legge presentate esclusivamente da gruppi (non coalizzati fra loro) di opposizione, ben 7 sono state formulate dai gruppi minori (cioè diversi dal PdL), peraltro in maniera abbastanza uniforme fra loro: UDC, 3 proposte, Lega Nord Toscana e gruppo misto (consiglieri di minoranza) 2 proposte ciascuno. Sono parimenti da segnalare l'irrilevanza dell'iniziativa legislativa individualizzata del PdL e dell'IdV (una e zero proposte rispettivamente), mentre si apprezza il valore, comparativamente assai elevato, del gruppo FSV (tre proposte).

Vale appena la pena di segnalare come, anche nel 2012, la coalizione di gruppi che espressamente sostiene il governo regionale non si sia mai palesata nell'elaborazione condivisa di una qualche proposta di legge. Lo stesso vale per le coalizioni ad essa alternative. In tal modo la dialettica fra maggioranza ed opposizioni non viene mai in rilievo sul piano dell'iniziativa legislativa

consiliare. Al contrario, tale dialettica si manifesta (peraltro in forme tutt'altro che estreme, come vedremo al paragrafo 5) nel corso delle successive fasi di discussione e votazione delle proposte di legge e della resistenza o dell'attività emendativa, che i gruppi di opposizione possono esprimere rispetto ad esse.

3. DIMENSIONI

Per quanto attiene alle dimensioni fisiche dei testi, le proposte di legge oggetto di questo rapporto tendono ad accrescere ulteriormente il pur apprezzabile profilo quantitativo rilevato sinora. I testi appaiono così relativamente estesi quanto a numero di articoli (media = 13 articoli a proposta) e "densi" di scrittura (caratteri) e di disposizioni (commi) in relazione alla loro articolazione complessiva. Si conferma con ciò e viene ulteriormente rafforzata, la previsione, fatta nel precedente rapporto, di una stabilizzazione su livelli quantitativi elevati della legislazione regionale toscana. I dati riportati in tabella 9 denotano chiaramente un trend di crescita molto pronunciato, nel corso delle ultime due legislature, per tutti e tre gli indicatori impiegati, e una sostanziale omogeneità nelle medie finali.

Tab. 9 – Dimensioni delle proposte di legge presentate nel 2012: valori medi e raffronto con i precedenti anni dell'ottava e nona legislatura

ANNI/RAPPORTI	N. medio articoli	N. medio commi	N. medio caratteri
2005-2006	8	19	6.653
2007	11	25	9.638
2008	13	33	11.480
2009	16	39	19.430
Media ottava leg.	12	29	11.800
2010-11	11	20	11.270
2012	13	27	14.006
Media nona leg.	12	23,5	12.638

Per quanto attiene al comportamento dei due principali soggetti iniziatori – Giunta e consiglieri – è da rimarcare (Tabella 10), il diverso profilo quantitativo delle proposte avanzate dalla Giunta rispetto a quelle di origine consiliare, nettamente inferiori alle prime per tutti gli indicatori adottati.

Tab. 10 – Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente

N. medio articoli		N. medio commi		N. medio caratteri	
GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONS	GIUNTA	CONS.
18	5	37	11	18.819	5.754

Nelle tabelle 11, 12 e 13 l'analisi del profilo quantitativo dell'iniziativa è stata sviluppata e maggiormente articolata introducendo una graduazione dei testi per classi di ampiezza e una loro ripartizione per soggetto proponente. I dati così aggregati consentono di apprezzare meglio e più dettagliatamente il concreto dispiegarsi dell'iniziativa e, nello specifico, la variabilità sottesa ai valori medi riassuntivi delle precedenti tabelle 9 e 10.

Il primo dato degno di nota è la grande variabilità della lunghezza dei testi: per quanto riguarda il numero di articoli si va da un solo articolo (sei proposte di legge, cinque delle quali di modifica) a centodiciotto (proposta di legge 142, legge di manutenzione annuale); per quanto riguarda i commi si va da un minimo di uno a un massimo di 191 (proposta di legge 195 istitutiva dell'Ente terre toscane) e per quanto riguarda i caratteri si va da un minimo di 1.080 (modifica alla legge sul servizio fitosanitario) a un massimo di 96.203 (di nuovo proposta di legge di manutenzione 2012).

Il secondo elemento di rilievo è la minore estensione quantitativa dei testi delle leggi di iniziativa consiliare; come già sinteticamente esposto in tabella 10 le dimensioni delle proposte di legge consiliari sono sempre assai più ridotte di quelle della Giunta. La classe contenente i testi di minore ampiezza, tanto in articoli quanto in commi quanto in caratteri, è sempre quella nella quale ricadono, nel caso dell'iniziativa consiliare, il maggior numero di proposte (e sempre oltre il 50 per cento di questa tipologia). Al contrario, le classi dei testi di maggior ampiezza risultano sovente vuote o presidiate da pochissime proposte.

Anche a livello di morfologia generale delle distribuzioni di frequenza le serie relative alla Giunta e ai consiglieri manifestano un andamento ben distinto e caratterizzato. Nel caso della Giunta la distribuzione delle proposte fra le classi assume un andamento di tipo parabolico, caratterizzato dalla presenza di un picco su una delle prime due classi e di uno sull'ultima, mentre le classi centrali risultano presidiate da pochissimi atti curvando così verso il basso il centro della parabola. Nel caso dell'iniziativa consiliare, invece, la curvatura della distribuzione è quella tipica di un'iperbole, caratterizzata cioè da un fortissimo accentramento delle proposte nella prima classe e dal loro rapidissimo regredire, senza recuperi, nelle successive classi di ampiezza. Per l'effetto combinato della morfologia delle due distinte distribuzioni, scontato anche il maggior numero delle proposte originate dalla Giunta, la distribuzione complessiva delle proposte

(ultime due colonne delle tabelle) tende ad assomigliare, nei suoi tratti generali, a quella di Giunta, ma con una particolare accentuazione del primo picco della parabola, grazie al contributo dato dalle proposte consiliari che, come già detto, si addensano particolarmente sulla prima classe della distribuzione.

Tab. 11 – Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
ARTICOLI						
Da 1 a 5	15	31,3%	19	67,9%	34	44,8%
Da 6 a 10	17	35,4%	5	17,8%	22	28,9%
Da 11 a 15	5	10,4%	2	7,1%	7	9,2%
Da 16 a 20	0	0,0%	1	3,6%	1	1,3%
Oltre 20	11	22,9%	1	3,6%	12	15,8%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

Tab. 12 – Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
COMMI						
Da 1 a 10	20	41,7%	20	71,4%	40	52,6%
Da 11 a 20	9	18,7%	4	14,3%	13	17,1%
Da 21 a 30	3	6,2%	0	0,0%	3	3,9%
Da 31 a 40	1	2,1%	4	14,3%	5	6,6%
Oltre 40	15	31,3%	0	0,0%	15	19,8%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

Tab. 13 – Proposte di legge per classi di ampiezza in caratteri e proponente

	PROPOSTE DI LEGGE 2012					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
CARATTERI						
Fino a 5.000	13	27,1%	15	53,6%	28	36,8%
Da 5.001 a 10.000	15	31,3%	8	28,6%	23	30,3%
Da 10.001 a 15.000	4	8,2%	4	14,3%	8	10,5%
Da 15.001 a 20.000	2	4,2%	1	3,6%	3	3,9%
Oltre 20.000	14	29,2%	0	0,0%	14	18,4%
TOTALE	48	100,0%	28	100,0%	76	100,0%

4. MATERIE

La distribuzione delle proposte di legge fra le materie della consueta matrice di rilevazione di cui alla tabella 14, si presenta, a livello generale, come scarsamente polarizzata e uniforme. Rileva, infatti, nonostante il numero non elevatissimo di proposte presentate, il loro debole addensamento sulle singole materie e, conseguentemente, un significativo livello di copertura delle materie stesse espresso dal numero elevato di voci presidiate da almeno una proposta di legge. Ciò fa sì che nel 2012 siano solamente 16 le materie non interessate dall'iniziativa (pari al 37 per cento delle voci proposte), a fronte delle 20 rilevate nel precedente rapporto quando, peraltro, il numero di proposte era assai maggiore dell'attuale (137 vs 80). Nell'altro rapporto preso come pietra di paragone, quello relativo all'anno 2007, le materie non coperte furono 19 su 43, per un'incidenza del 44 per cento. Quello del 2012 è dunque uno dei livelli di copertura delle materie più alti fra quelli finora censiti.

Le uniche significative eccezioni a questo tratto generale, cioè i più rilevanti casi di addensamento delle proposte di legge, che possono dare testimonianza di una qualche priorità perseguita dai soggetti iniziatori e di una direzione in qualche modo specifica dell'iniziativa legislativa nel 2012, sono le seguenti:

- a) la concentrazione di proposte di legge sulla voce "Enti locali e decentramento" (nove proposte di legge), che si determina essenzialmente per effetto delle iniziative aventi a oggetto la fusione di comuni (cinque casi) e la manutenzione della legge 68/2011 (due proposte di legge); in entrambi i casi si tratta di un'iniziativa legislativa che origina in relazione e in attuazione dell'introduzione di elementi innovativi nell'ordinamento regionale;
- b) la forte presenza di proposte di legge multisettoriali le quali, con sette casi, raggiungono nel 2012 il valore più alto mai registrato da quando questa voce è entrata a far parte della nostra classificazione (Rapporto 2007)⁵
- c) le cinque proposte di legge in materia di organi della Regione, le quali, sommandosi alle due in materia di sistema elettorale, danno luogo a un gruppo di sette casi che denota il permanere di una forte attenzione al tema delle riforme istituzionali e alla riduzione dei costi della politica; tuttavia, la natura necessitata di buona parte di queste iniziative (attuazione del d.l. 174/2012), non le può pienamente caratterizzare quale espressione di una spontanea vocazione regionale.
- d) le dodici proposte di legge distribuite fra le prime tre voci del macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, in linea con quanto rilevato nel rapporto

⁵ Nello specifico, le proposte di legge multisettore sono state 2 nel 2007; 2 nel 2008; 4 nel 2009-2010 e 3 nel 2010-2011.

2010-2011, ma in forte variazione rispetto alla legislatura precedente allorché la frequenza di proposte su queste materie risultava di molto inferiore

- e) altri casi di addensamento sono rappresentati dalle cinque proposte di legge presentate rispettivamente in materia di tutela della salute e di agricoltura, il che però non costituisce una particolare novità nell'iniziativa legislativa in Toscana; nel 2012, casomai, l'interesse per queste due materie risulta un po' più marcato che in passato⁶;
- f) un ultimo addensamento si rileva, infine, in materia di bilancio, ma le 8 proposte di legge in questa materia appaiono senza dubbio rientrare nell'ordinaria fisiologia dell'iniziativa legislativa⁷.

Di sicuro interesse, ma forse più dal punto di vista qualitativo che quantitativo, è l'intervento operato in materia di contabilità regionale tramite la presentazione e la successiva approvazione di tre importanti proposte di legge: una di modifica della legge di contabilità (l.r. 36/2001) con la quale è stata introdotta la disciplina del collegamento di proposte di legge alla legge finanziaria e di due in materia di revisori contabili, che vengono introdotti per la prima volta nell'ordinamento dell'ente Regione e degli enti e agenzie regionali⁸.

Le materie di cui alle precedenti lettere dalla a) alla e) sembrano così essere quelle che maggiormente contribuiscono a caratterizzare l'iniziativa legislativa nel 2012 e ad esprimerne una qualche vocazione specifica. Per il resto, come detto all'inizio del paragrafo, l'iniziativa ha teso a produrre interventi relativamente equidistribuiti fra le varie voci dell'elenco e secondo un ordine di priorità sostanzialmente in linea col passato.

⁶ Nel 2010-2011 si sono avute 3 proposte di legge in materia di agricoltura e 9 in materia di diritto alla salute; nel 2008 4 e 9 rispettivamente; nel 2007 3 e 7; nel 2009 1 e 3.

⁷ Si tratta della proposta di legge di bilancio 2013 e della relativa legge finanziaria, del rendiconto dell'esercizio 2011, di quattro variazioni al bilancio 2012 e di una legge di assestamento.

⁸ Si tratta della proposta di legge 149 (Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 "Ordinamento contabile della Regione Toscana", della proposta di legge 156 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana), e della proposta di legge 153 (Disposizioni in materia di revisori dei conti e di contabilità e bilancio negli enti e agenzie regionali. Modifiche alle l.r. 24/1994, 83/1995, 59/1996, 65/1997, 60/1999, 6/2000, 32/2002, 40/2005, 30/2009, 39/2009, 23/2012).

Tab. 14 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	Art 74	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	4	1	5
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	0	2	0	2
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	0	1	0	1
	5.Enti locali e decentramento	7	1	1	9
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	1	2	3
Sviluppo economico e attività produttive	7.Artigianato	0	0	0	0
	8.Professioni	0	0	0	0
	9.Industria	0	0	0	0
	10.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	0	0	1
	11.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	1	0	1
	12.Miniere e risorse geotermiche	0	0	0	0
	13.Commercio, fiere e mercati	1	0	0	1
	14.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	0	0	1
	15.Agricoltura e foreste	4	1	0	5
	16.Caccia, pesca e itticoltura	0	1	0	1
	17.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	1	0	0	1
	18.Altro Sviluppo economico e attività produttive	0	1	0	1
	Territorio ambiente e infrastrutture	19.Territorio e urbanistica	3	1	0
20.Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti		3	1	0	4
21.Risorse idriche e difesa del suolo		4	0	0	4
22.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)		0	0	0	0
23.Viabilità		0	0	0	0
24. Trasporti		0	0	0	0
25. Protezione civile		0	1	0	1
26. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)	0	0	0	0	
Servizi alla persone e alla comunità	27.Tutela della salute	3	2	0	5
	28.Alimentazione	0	0	0	0
	29.Servizi sociali	0	0	0	0
	30.Istruzione scolastica e universitaria	0	0	0	0
	31.Formazione professionale	1	0	0	1
	32.Lavoro	0	2	0	2
	33.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0	0
	34.Beni e attività culturali	0	1	0	1
	35.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0	0
	36.Ordinamento della comunicazione	0	0	0	0
	37.Spettacolo	0	0	0	0
	38.Sport	0	2	0	2
	39.Altro Servizi alle persone e alle comunità	1	3	0	4
Finanza	40.Bilancio	8	0	0	8
	41.Contabilità regionale	1	2	0	3
	42.Tributi	2	0	0	2
	43.Leggi multi settore	7	0	0	7
TOTALE		48	28	4	80

A livello dei singoli attori si osserva un comportamento della Giunta molto orientato alla regolazione delle materie inerenti agli enti locali, la sanità, l'agricoltura e quelle inerenti al governo del territorio e tutto il multisettore, materie rispetto alle quali esercita un sostanziale monopolio dell'iniziativa legislativa.

Per quanto riguarda l'iniziativa consiliare, questa si è distinta per l'attenzione prestata alle materie degli organi della Regione e del sistema elettorale (4 proposte di legge), a quelle della contabilità regionale, del lavoro, della tutela della salute e alla categoria miscelanea "Altro-servizi alle persone" presidiata da due proposte di legge in materia di politiche abitative e da una sul contrasto al giuoco d'azzardo. Da segnalare, infine, che l'iniziativa popolare si concentra esclusivamente su materie concernenti l'ordinamento istituzionale.

Prendendo in considerazione la distribuzione delle proposte per macrosettori (Tabella 15), osserviamo che, come già rilevato nel precedente rapporto, questa si curva molto nel caso dell'iniziativa consiliare, descrivendo una parabola i cui estremi sono costituiti dai due macrosettori ordinamento istituzionale e servizi, mentre al centro si collocano i due macrosettori sviluppo economico e territorio, presidiati da pochissime proposte. Più uniforme appare, invece, la distribuzione delle proposte di Giunta che registra distanze più contenute fra le varie voci e un picco secondario molto elevato nel macrosettor territorio accanto a quello rilevato nel macrosettor bilancio.

Significativamente, l'iniziativa di origine consiliare prevale su quella di Giunta proprio nei due settori dove questa registra i valori più bassi, dando così luogo ad una distribuzione delle proposte di legge particolarmente omogenea fra tutti e quattro i macrosettori non assoggettati all'iniziativa riservata della Giunta, in conformità alle caratteristiche di uniformità e debole polarizzazione già enunciate a inizio paragrafo.

Tab. 15 – Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	7	9	16
Sviluppo economico e attività produttive	8	4	12
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	3	13
Servizi alle persone e alle comunità	5	10	15
Finanza regionale	11	2	13
TOTALE	41	28	69

* Al netto di sette proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta e delle quattro proposte di legge di iniziativa popolare.

5. LA FASE D'AULA: DISCUSSIONE E VOTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

Questo paragrafo è dedicato all'esame della fase terminale del procedimento legislativo in Consiglio, quella dell'aula, che viene approcciata nelle sue distinte sotto-articolazioni della discussione e della votazione delle proposte di legge. Sono oggetto di analisi tutte le proposte di legge approvate nell'anno, incluse quelle presentate in anni precedenti, per un totale di 65 casi.

Per quanto concerne le modalità di discussione, sono state prese in esame le sequenze delle singole fasi in cui questa può articolarsi a norma di regolamento, vale a dire, la relazione, il dibattito, le dichiarazioni di voto, la discussione di ordini del giorno ed emendamenti e quella del voto che qui si assume quale fase unitaria a prescindere dalla sua suddivisione in tre momenti distinti: voto articolato, voto del preambolo e voto del testo complessivo. L'approvazione in aula di ogni singola legge determina una specifica stringa o sequenza di fasi, una sola delle quali, quella del voto, è rigidamente prescritta per l'efficacia dell'approvazione. Le singole sequenze possono dunque essere di molteplice conformazione e lunghezza, dando così luogo a stringhe più o meno complete dalle quali può venire in rilievo la semplicità o l'articolazione della discussione, il suo accompagnarsi o meno all'esame di ordini del giorno collegati e/o all'esame di emendamenti.

Le 65 leggi approvate nel 2012 sono state così associate alle loro sequenze di discussione in aula aggregandole per stringhe omogenee; la tabella 16 dà conto della distribuzione di frequenza ottenuta per ciascuna sequenza.

Tab. 16 – Sequenze di esame in aula delle 65 leggi approvate nel 2012

N.fasi	SEQUENZE al netto del voto	N.	%
3	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	13	20,00%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	8	12,31%
0	Solo voto	8	12,31%
2	Relazione + Dibattito	6	9,23%
3	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti	6	9,23%
1	Relazione	4	6,15%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	3	4,62%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti +	3	4,62%
2	Relazione + Dichiarazioni di voto	3	4,62%
2	Dibattito + Discussione odg + Discussione emendamenti	2	3,08%
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + Discussione odg	2	3,08%
1	Dichiarazioni di voto	2	3,08%
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Discussione odg + Discussione emendamenti	1	1,54%
2	Dibattito + Dichiarazioni di voto	1	1,54%
1	Discussione odg	1	1,54%
4	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti + Discussione odg	1	1,54%
2	Relazione + Discussione emendamenti	1	1,54%
	TOTALE	65	100,00%

L'analisi di tabella 16 suggerisce le seguenti considerazioni:

- a) si apprezza una concentrazione molto pronunciata delle proposte di legge (20 per cento dei casi) attorno alla classe modale che corrisponde a quella completa di tutte le fasi non modificative (relazione, dibattito e dichiarazioni di voto) e priva del collegamento a ordini del giorno; in altri termini ciò significa che la maggioranza relativa delle leggi è stata approvata al termine di una discussione formalmente completa di tutti gli elementi standard e priva di sollecitazioni in ordine alla modifica del testo o alla successiva interpretazione, integrazione o applicazione delle disposizioni in esse contenute;
- b) per contro si registra, accanto a quanto precede, una buona diffusione di sequenze tendenzialmente trasformatrice, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal loro successo finale: il 37 per cento delle leggi approvate possiede una stringa di questo tipo; diverso è il caso della discussione di ordini del giorno collegati che interessa solamente 10 leggi;
- c) prevalgono le sequenze di discussione medio-lunghe, vale a dire composte da almeno tre fasi di discussione con 37 casi su 65 pari al 57 per cento del totale; segno evidente che la discussione in aula è di norma sviluppata in maniera estensiva e che costituisce un'occasione non banale né rituale di confronto fra maggioranza, opposizioni e Giunta regionale; nettamente inferiore è invece il numero di leggi la cui sequenza di discussione è stata inferiore a tre fasi, 15 casi in tutto, pari a un'incidenza del 23 per cento, per metà imputabile a un gruppo minoritario, ma comunque significativo, di leggi votate senza alcuna fase di discussione.
- d) nel 70 per cento dei casi è presente la fase del dibattito sui contenuti generali della legge, elemento che a differenza del dato relativo alle dichiarazioni di voto, fase finalizzata unicamente alla motivazione di un comportamento puntuale, testimonia la funzione dialogica dell'esame d'aula finalizzato, con successo, a promuovere il più ampio confronto all'interno dell'assemblea.

Rispetto al tema della votazione delle leggi, l'analisi è stata condotta sulla base di indicatori concernenti le dimensioni della partecipazione dei consiglieri al voto, dell'articolazione dei comportamenti di voto fra i vari gruppi consiliari e le coalizioni e, infine, del tipo di dialettica politica affermatasi. In particolare abbiamo cercato di mettere in luce quanto sia partecipata l'approvazione delle leggi in aula, come si orientino in tale occasione le varie forze politiche e quale sia il livello di conflitto o di consenso all'interno dell'aula.

In relazione a quanto sopra, le rilevazioni condotte dal 2008 ad oggi hanno messo in rilievo quattro elementi caratteristici della votazione delle leggi regionali e cioè: a) ridotta partecipazione al voto; b) variabilità del tasso di partecipazione fra i gruppi; c) rarefazione dei voti contrari; d) coalizioni legislative sovrabbondanti.

In occasione di questo Rapporto, siamo tornati a svolgere lo stesso tipo di analisi e ad esaminare tutti gli elementi caratteristici sopra richiamati, con la volontà di rilevare l'eventuale continuità del modello definito o le sue eventuali evoluzioni. Quella che segue è la rilevazione complessiva e il commento unitario dello stato attuale delle variabili caratteristiche di cui sopra, per come misurato sulle 65 leggi approvate nel 2012 impiegando quali fonti le distinte del voto elettronico finale delle leggi di cui all'art. 116 del regolamento interno e i verbali di voto per appello nominale.

Nel 2012 le leggi regionali sono state approvate, mediamente, con l'effettiva partecipazione al voto del 71,3 per cento dei consiglieri, con una crescita di oltre 4 punti percentuali sull'ultimo rapporto; correlativamente si può osservare come si riduca sensibilmente la classe di leggi approvate con un tasso di partecipazione più basso (dal 25 al 17 per cento) ed aumentino tutte le altre (Tabella 16). Una crescita così evidente del tasso di partecipazione al voto – misurato dalla somma dei voti favorevoli, contrari e astenuti – indica che, per la prima volta da quando è iniziato questo tipo di analisi, ci troviamo dinanzi a una variazione, ancorché non stravolgente, di quella che era parsa una caratteristica forte del comportamento dell'aula.

Tab. 17 - Leggi approvate nel 2012 secondo il tasso di partecipazione al voto

TASSO PARTECIPAZIONE	N.	%
Fra il 51 e il 60%	11	17,1%
Fra il 61 e il 79%	38	57,8%
Fra l'80 e il 100%	16	25,1%
TOTALE LEGGI APPROVATE	65	-
TASSO MEDIO		71,3%

Abbiamo poi verificato se questo dato medio sia al proprio interno omogeneo o se invece non sia la risultante di comportamenti diversificati. In prima battuta si è osservato che, articolando l'analisi per coalizioni, il tasso di partecipazione al voto varia in modo significativo facendo emergere, come già in passato, una minore costanza nel voto da parte dei consiglieri dell'opposizione rispetto a quelli di maggioranza (Tabella 17). Ciò detto, deve però essere precisato che il divario misurato oggi è inferiore di oltre 4 punti percentuali a quello misurato in passato, dal che si inferisce che, stante il valore quasi uguale relativo ai gruppi di maggioranza, la crescita globale del tasso di partecipazione nel 2012 è spiegata unicamente dall'accresciuta assiduità al voto dei consiglieri di opposizione.

Tab. 18 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione

COALIZIONI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Maggioranza	73,8%
Opposizione	67,9%
MEDIA GENERALE	71,3%

All'interno degli schieramenti, infine, si rilevano scostamenti significativi fra i vari gruppi (fino a 20 punti percentuali fra il primo e l'ultimo), a conferma di quella variabilità di cui si è detto in apertura (Tab. 18).

Tab. 19 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.

GRUPPO	Tasso di partecipazione al voto
PD	76,1%
PDL	67,4%
IDV	75,1%
LNT –+TOSC	64,6%
FSV	63,1%
UDC	56,9%
G. misto	66,9%
Media	71,3%

I dati della successiva tabella 19 danno conto di quello che è stato, in media, il risultato di una votazione finale di una legge regionale nel 2012. Il comportamento di voto di gran lunga più frequente è stato quello del voto favorevole, con un valore medio di 32 voti per legge. Il dato non stupisce essendo stato rilevato su leggi approvate; più inatteso è invece quanto emerge a proposito delle altre opzioni di voto e cioè la perdurante scarsità di voti contrari (in media solo 5 per legge, pari all'8% dell'aula) e la penuria di astensioni. Ma ancor più degna di nota è la perdurante presenza, da una rilevazione all'altra, di un buon quarto dell'aula (in media 14 consiglieri su 55) che risulta essere assente al momento della votazione delle leggi, pur non essendolo alla seduta; un dato che per quanto oggi inferiore di mezzo punto a quello del 2010-2011, resta comunque assai elevato.

Tab. 20 – Frequenze medie dei comportamenti di voto.

	N.	%
Favorevoli	32	58,1%
Contrari	5	9,1%
Astenuti	2	3,7%
Assenti al voto	14	25,4%
Assenti alla seduta	2	3,7%
TOTALE	55	100,0%

Ciò detto, non apparirà strano il fatto che, con così pochi voti contrari, in media, al momento del voto, si incontrino, scendendo nel dettaglio, molte leggi che ne sono del tutto prive. I dati di tabella 20 sono in proposito eloquenti: ben 40 leggi su 65, cioè il 62% delle approvate. Il dato tuttavia, per quanto rilevante, appare anch'esso in moderato regresso (-4%) rispetto al recente passato segnando così l'attenuazione di uno ulteriore degli elementi caratteristici della votazione.

Tab. 21 - Leggi approvate secondo il numero di voti contrari

VOTI CONTRARI	N.	%
Nessuno	40	61,5%
Fra 1 e 10	7	10,8%
Fra 11 e 20	15	23,1%
Oltre 20	3	4,6%
TOTALE	65	100,0%

Il quarto e ultimo carattere forte della fase deliberativa – coalizioni legislative sovrabbondanti – trova anch'esso conferma dalle rilevazioni dell'anno 2012.

I dati di tabella 21 mostrano che ben il 43 per cento delle leggi sono state approvate da un numero di consiglieri superiore alla maggioranza di 33 consiglieri prevedibile a seguito dell'esito elettorale, il che implica, necessariamente, il coinvolgimento di uno o più consiglieri dei gruppi di opposizione.

Tab. 22- Leggi approvate secondo il numero di voti favorevoli

VOTI FAVOREVOLI	N.	%
Fra 15 e 33	37	56,9%
Fra 34 e 45	28	43,1%
Oltre 45	0	0
TOTALE	65	100,0%

Questo specifico elemento, ancor più ed ancor meglio della smobilitazione relativa delle opposizioni di cui alle tabelle precedenti, in quanto relativo a comportamenti espliciti e volontari, attesta con chiarezza un tratto assoluto e dominante del procedimento legislativo regionale e cioè la sua intrinseca attitudine a produrre consenso, al di là e a dispetto della logica bipolare cui è improntato l'ordinamento nel quale esso si sviluppa.

Concludendo, tutti e quattro gli elementi caratteristici della fase di votazione sinora rilevati sono confermati dall'analisi condotta nel 2012. I segnali di accensione di una più forte dialettica fra maggioranza ed opposizione e di incremento della partecipazione registrati paiono, al momento, troppo deboli e incoerenti per poter mettere in discussione il persistere di un modello di articolazione della fase d'aula ancor oggi saldamente ancorato agli assi della smobilitazione relativa e del consenso.