

## **CARATTERI E DINAMICHE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA NELLA NONA LEGISLATURA**

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

### **INTRODUZIONE**

La presente sezione del Rapporto è dedicata all'analisi dell'iniziativa legislativa nei suoi elementi strutturali e di flusso. A questo fine sarà proposta al lettore una serie, ristretta e selezionata, di rilevazioni concernenti gli aspetti quantitativi e politici del fenomeno non già ricompresi nelle parti di competenza delle commissioni. Come di consueto, l'analisi terrà conto in modo sistematico del comportamento dei diversi soggetti titolari del potere di iniziativa e manterrà, ovunque possibile, una prospettiva di comparazione diacronica con i precedenti rapporti e, in particolare, con quello relativo al corrispondente periodo della scorsa legislatura (maggio 2005-dicembre 2006) e con l'ultimo anno completo della stessa (Rapporto 2009).

La rilevazione avrà ad oggetto sia la statica che la dinamica dell'iniziativa legislativa regionale, annettendo, alla prima, i dati concernenti le dimensioni quantitative dell'iniziativa in termini di numero di proposte di legge, di loro complessità/articolazione, di proponenti, di materie e, alla seconda, quelli concernenti l'evoluzione dell'iniziativa nel tempo, i suoi esiti e le modalità di votazione delle leggi in aula.

L'arco temporale della nostra rilevazione abbraccia il periodo compreso fra il 23 aprile 2010 (prima seduta del Consiglio) e il 31 dicembre del 2011, per un totale di venti mesi. Gli atti oggetto di analisi sono le 137 proposte di legge presentate e, nell'ultimo paragrafo, le 83 leggi regionali approvate nel periodo.

### **1. ANALISI ISTITUZIONALE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA**

In questo paragrafo si darà conto dei caratteri generali dell'iniziativa legislativa sviluppata nel periodo, prendendone in considerazione le seguenti proprietà: a) il volume complessivo; b) la sua ripartizione fra i vari soggetti titolari; c) i suoi esiti. La prospettiva temporale adottata sarà globale, riferita all'intero periodo per analogia col corrispondente periodo dell'ottava legislatura.

**a) volume complessivo dell'iniziativa.** Le proposte di legge presentate nel periodo sono state 137, delle quali 63 di iniziativa dei consiglieri, 67 di

iniziativa della Giunta e 7 di iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto.

Quest'ultimo dato merita un'attenzione immediata: è infatti certamente il caso di osservare che questo valore, 7 proposte di legge in 20 mesi, da solo supera di una unità il totale delle proposte di legge ex articolo 74 presentate nel corso di tutta la scorsa ottava legislatura. Nello specifico, 4 delle 7 proposte provengono dal corpo elettorale e 3 da parte degli enti locali. È bene precisare, per completezza, che tre proposte hanno identico oggetto e che una delle sette era già stata presentata nel 2010, ciò pertanto il rilievo del fenomeno deve essere apprezzato con un relativo distacco; vero è, tuttavia, che anche al netto di queste considerazioni la dinamica dell'iniziativa popolare sembra comunque in netta crescita rispetto al passato.

Viste nel loro complesso le 137 proposte di legge presentate denotano una dinamica piuttosto vivace dell'iniziativa legislativa, dando luogo a un tasso mensile di proposta pari a 6,9 proposte/mese; dato non banale giacché inferiore solo di poco al dato del corrispondente periodo dell'ottava legislatura, e perfino superiore al valore medio complessivo di questa (6,9 vs 6,5, cfr. Rapporto 2009, tab. 1). Il dato sul volume complessivo dell'iniziativa deve essere valutato con particolare attenzione dal momento che i valori appena riportati, per quanto già di per sé rilevanti, vengono a prodursi nonostante la presenza di due elementi di contesto derivanti dalla fase iniziale della legislatura, entrambi esercitanti una pressione oggettiva verso la riduzione dell'iniziativa piuttosto che verso il suo incremento. I due elementi richiamati sono, in primo luogo una prolungata fase di studio e messa a punto dei programmi legislativi da parte della Giunta e di parallelo apprendistato per i consiglieri neo eletti, molti dei quali di prima elezione<sup>1</sup>; la riduzione a 55 dei consiglieri, vale a dire il taglio, rispetto all'ottava legislatura, di ben dieci autonomi centri propulsori di iniziativa. Un risultato finale, dunque, assai rimarchevole che attesta la perdurante vitalità della funzione legislativa in Regione Toscana e il suo rilievo nel permeare l'offerta rappresentativa espressa dai suoi organi politici.

- b) ripartizione fra i soggetti titolari.** Con riferimento al contributo dei due principali agenti dell'iniziativa legislativa, Giunta e consiglieri, il valore complessivo dell'iniziativa si presenta a livelli quantitativi in linea con quelli del corrispondente periodo dell'ottava legislatura. I rapporti di forza tra l'iniziativa legislativa consiliare e di Giunta paiono improntati a un sostanziale equilibrio (63 vs 67 proposte di legge, per valori percentuali del 48,5 e 51,5 per cento rispettivamente, delle 130 proposte di legge non di iniziativa popolare), con una sensibile differenziazione, sia rispetto al corrispondente periodo dell'ottava legislatura allorché si rilevava una netta predominanza dell'iniziativa consiliare (59 per cento delle proposte di legge

---

<sup>1</sup> Dei 55 consiglieri regionali eletti alle consultazioni del 2012, ben 30 erano al primo mandato.

totali; TAB. 1 Rapporto 2006), sia rispetto all'anno 2009, allorché l'iniziativa consiliare era pari solo al 33 per cento del totale a fronte di un robusto 67 per cento di proposte presentate dalla Giunta.

Curiosamente, pur affermandosi su valori sostanzialmente uguali, l'iniziativa legislativa della Giunta e dei consiglieri si è distribuita nel tempo secondo dinamiche molto differenti (vedi Grafico n. 1). L'iniziativa consiliare si è avviata precocemente (una proposta di legge già nell'aprile del 2010) e ha mantenuto una cadenza relativamente regolare per tutto il periodo, con un numero di proposte presentate per mese piuttosto contenuto ma sempre apprezzabile. Da ciò deriva un andamento relativamente mosso della distribuzione di frequenza, ma sostanzialmente controllato e ristretto entro margini di fluttuazione contenuti. Fino al dicembre 2012 l'iniziativa consiliare risulta nettamente superiore, nel numero, a quella di Giunta.

L'iniziativa di Giunta, al contrario, sviluppatasi in netto ritardo rispetto a quella consiliare, ha conosciuto fasi di grande sviluppo alternate a prolungati periodi di stasi o di forte contrazione; ciò determina un andamento sinusoidale della distribuzione di frequenza ad essa relativa con una tipica struttura per cicli. Si notano, in particolare tre momenti di fortissimo sviluppo dell'iniziativa di giunta in corrispondenza dei mesi di dicembre 2010, luglio 2011 e novembre 2011 e fasi di stanca nel corso delle quali si registrano ben otto mesi di assenza o quasi assenza di iniziative legislative di Giunta.

Il difforme andamento temporale fra i due soggetti è chiaramente il portato di una strategia legislativa relativamente formalizzata, da parte della Giunta, per il tramite del programma di governo e, successivamente, dell'agenda normativa e delle informative ex art. 48, strategia che, per ovvi motivi, non può essere ascritta ai consiglieri e ai gruppi politici i quali, fatta salva la residua opera di attuazione statutaria presidiata da iniziative dell'ufficio di presidenza, risultano sostanzialmente liberi da vincoli specifici e sensibili alle priorità dettate dalla contingenza.

c) **esiti.** I dati raccolti in tabella 1, danno conto della ripartizione dell'iniziativa legislativa per soggetto iniziatore e dei suoi esiti e indicano, quali caratteristici, i seguenti tratti:

1) la rarefazione di iter negativi: eccettuate quelle di iniziativa popolare, le proposte di legge non vengono mai respinte da un voto dell'aula e assai di rado sono ritirate dai presentatori; emerge così uno stock cospicuo di atti non processati, per la maggior parte di origine consiliare, ancora giacenti in commissione: 46 proposte di legge, pari al 34 per cento delle presentate. Un dato tuttavia sensibilmente inferiore a quello del periodo 2005-2006 (46 per cento) e che per certi versi potremmo definire come fisiologico;

- 2) la non condivisione dell'iniziativa: non rileva infatti alcun caso di legge regionale derivante da proposte di Giunta e Consiglio o di iniziativa popolare che siano confluite nel corso del procedimento;
- 3) la rottura del monopolio degli attori interni: non più solo la Giunta e i consiglieri sono attivi nella presentazione di proposte di legge, ma anche i soggetti di cui all'articolo 74 dello Statuto partecipano attivamente all'iniziativa con una quota di atti non trascurabile (5,5 per cento);
- 4) la ridotta capacità di conversione: le 83 proposte di legge approvate nel periodo rappresentano il 61 per cento delle 137 proposte presentate, un dato in lievissimo calo rispetto al 2009 (62 per cento) ma nettamente superiore a quello del corrispondente periodo dell'ottava legislatura (47 per cento);
- 5) il rilevante apporto dell'iniziativa legislativa di origine consiliare alla legislazione approvata, pari al 33,7 per cento delle leggi approvate nel periodo, uno dei valori più elevati mai registrati da quando viene redatto questo rapporto. In virtù di ciò il distacco fra il tasso di successo dell'iniziativa legislativa di Giunta e di Consiglio (vedi Tabella 2), si porta a soli 38 punti di distacco (44 vs 82 per cento), valore analogo a quello del 2009 ma nettamente superiore ai 70 punti percentuali di differenza rilevati nel corrispondente periodo dell'ottava legislatura (Rapporto 2005-2006).

Quale conclusione di questo paragrafo si può affermare che i dati qui presi in esame delineano un quadro di precoce messa a punto del procedimento legislativo, dal momento che, per tutti gli indicatori di efficienza del rapporto fra input ed output legislativo, si può apprezzare un allineamento verso i valori rilevati nel 2009 (vale a dire a legislatura pienamente dispiegata e a meccanismi ormai più che rodati) e una marcata differenziazione dai valori rilevati nel corrispondente periodo dell'ottava legislatura (Tab. 2).

Oltre a ciò si denota che, nel periodo 2010-2011, nonostante le incertezze derivanti dalla fase iniziale della legislatura, si confermano e si amplificano i segnali di cambiamento già rilevati nel 2009 nella direzione di un'accresciuta capacità del Consiglio di processare, in tempi certi e celeri, la gran parte delle proposte di legge che pervengono al suo esame. Si noti, quale elemento rafforzativo di questa prima conclusione, che ciò si manifesta in presenza non certo di una contrazione apprezzabile dell'iniziativa, ma piuttosto di una sua sostanziale tenuta e anzi, di un suo deciso incremento rispetto alle rilevazioni più recenti (Rapporto 2009).

## **2. L'INIZIATIVA CONSILIARE**

Dal punto di vista politico la nona legislatura segna una forte

discontinuità negli assetti del periodo immediatamente antecedente. La strutturazione per gruppi politici dell'assemblea legislativa, come definitasi nel corso dell'ottava legislatura, è stata infatti, ampiamente modificata, tanto dagli esiti della consultazione elettorale del 28-29 marzo 2010, quanto da specifiche dinamiche interne alle forze politiche regionali. Al primo fattore si attribuisce la scomparsa di tutti i gruppi collocati sul lato sinistro della precedente coalizione di maggioranza e variamente collegati a Sinistra ecologia e libertà (che fallisce il quorum per poche migliaia di voti) e l'affermazione, con percentuali di voto rilevanti, di due nuovi gruppi consiliari: l'Italia dei valori all'interno della maggioranza e la Lega Nord Toscana per quanto riguarda l'opposizione, rispettivamente con cinque e quattro consiglieri eletti. Al secondo gruppo di fattori si collega, invece, la definitiva strutturazione dell'assemblea attorno a due grandi gruppi consiliari, PD e PdL, egemoni rispettivamente nel campo della maggioranza di centrosinistra e in quello dell'opposizione di centrodestra. Come elemento accessorio di un certo rilievo si segnala l'immediata costituzione, all'indomani delle elezioni, del gruppo misto, per esodo consensuale e concordato di un eletto nella lista del PD, e la sua successiva crescita e articolazione interna per effetto di due fuoriuscite dal gruppo della Lega Nord Toscana maturate nel corso dell'anno 2011<sup>2</sup>.

L'assetto politico all'interno del Consiglio si configura dunque come semplificato e innovato rispetto alla precedente legislatura in forza della riduzione del numero di gruppi rappresentati (da 11 a 7) e dell'entrata nel mandato di una nuova leva di rappresentanti, in buona parte espressione di forze politiche affatto nuove nel panorama consiliare. La semplificazione di cui sopra, infine, viene esaltata dalla contemporanea riduzione del numero totale dei consiglieri, da 65 a 55, di cui già si è detto.

Così definito il contesto dal quale promana l'iniziativa legislativa consiliare nella nona legislatura, abbiamo proceduto ad analizzarne in dettaglio i caratteri salienti e le proprietà politicamente più significative. Le categorie d'analisi e gli indicatori specifici impiegati a tale scopo sono i seguenti: a) l'attivismo consiliare, espresso dal numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo; b) l'aggregazione dell'iniziativa, espressa dal numero di gruppi o coalizioni firmatari delle proposte presentate; c) il segno politico dell'iniziativa, espresso dalla suddivisione delle proposte di legge fra maggioranza ed opposizione.

**a) attivismo.** Il primo tratto caratterizzante l'iniziativa consiliare è, come si è appena visto, la sua apprezzabile frequenza, grosso modo pari a quella dell'iniziativa di Giunta. Quel che occorre qui aggiungere è che tale

---

<sup>2</sup> Per effetto di ciò il gruppo misto si trova ad essere composto da tre consiglieri, due dei quali appartenenti all'opposizione ed uno alla maggioranza: di questa particolare articolazione si è tenuto conto nell'attribuzione delle iniziative legislative e dei comportamenti di voto di cui alle tabelle successive.

dinamica riposa su comportamenti coerenti anche a livello individuale: nello specifico, non solo il numero complessivo di proposte di iniziativa consiliare è elevato, ma è elevato anche il numero di consiglieri che interviene nella fase dell'iniziativa ed è parimenti elevato il numero di proposte che, in media, ciascun consigliere presenta.

L'analisi condotta a livello dei singoli è rappresentata in tabella 3 che riporta la distribuzione dei 55 consiglieri in carica nel periodo (al netto del presidente della Giunta), per numero di proposte di legge sottoscritte.<sup>3</sup> La tabella attesta una tendenza crescente molto pronunciata del numero di consiglieri attivi rispetto alle rilevazioni più recenti. In particolare quasi si azzerava, a fronte di un robusto 13,8 per cento rilevato nel 2009, il gruppo dei consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge nel periodo oggetto di rilevazione. Questo cambiamento è di gran lunga il più significativo fra quelli rilevati.

Rileva poi un folto gruppo di eletti (il 56,5 per cento del totale) che ha sottoscritto più di 6 proposte di legge, cioè quello che nell'ultimo rapporto redatto era il valore limite oltre il quale solo un consigliere su 65 si era spinto. Fra di essi spicca un sottogruppo – più ridotto ma sempre molto ampio – di 11 specialisti dell'iniziativa, ciascuno dei quali ha sottoscritto 12 o più proposte di legge; in esso sono rappresentati tutti i sette componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio. Diffusione dell'iniziativa e intensità della stessa appaiono dunque i due elementi caratterizzanti, a livello più eminentemente quantitativo, l'attivismo consiliare.

- b) livello di aggregazione.** L'iniziativa consiliare sviluppata nel periodo mantiene ed esalta il tratto saliente, storicamente affermatosi, di una ridottissima aggregazione dell'input. Ciò viene ben espresso (Tab. 4) dalla grande diffusione di proposte di legge sottoscritte da consiglieri di un solo gruppo consiliare (57 per cento contro il 48 del 2009) e dalla assoluta marginalità di proposte espressione di coalizioni politicamente omogenee (6 per cento). Analogamente, anche la forte presenza di iniziative trasversali alle coalizioni (37 per cento delle proposte), non deve indurre a conclusioni azzardate, essendo costituita, infatti, per la stragrande maggioranza (18 proposte su 23), da iniziative dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, circoscritte ad ambiti molto ristretti di materie a carattere istituzionale e sovente dettate dall'urgenza. Le iniziative in oggetto dunque non valgono a testimoniare una tendenza spontanea all'aggregazione politica dell'input legislativo quanto, piuttosto, la particolarissima materia dei provvedimenti iniziati dall'ufficio di presidenza e, nello specifico, la

---

<sup>3</sup> Il totale dei consiglieri oggetto della rilevazione tiene conto di un caso di decesso e della surroga conseguente, per questo motivo il totale di tabella 3 è 55 e non 54 come ipotizzabile data l'esclusione del Presidente della Giunta..

debole salienza di una discriminante più chiaramente politica al loro interno.<sup>4</sup>

Sempre sul punto della mancanza di aggregazione è appena il caso di notare che in nessun caso la maggioranza che sostiene la Giunta in carica interviene unitariamente nell'elaborare proposte di legge e che lo stesso si verifica per i gruppi che avevano sostenuto il candidato presidente uscito sconfitto alle elezioni del 2012. La più parte delle proposte di legge è così presentata o dall'ufficio di presidenza del Consiglio o da gruppi di maggioranza, solitamente da soli o in coalizioni di formato ridotto.

- c) **segno politico dell'iniziativa.** Venendo, infine, a considerare il comportamento specifico dei gruppi e delle coalizioni, abbiamo articolato l'analisi a un doppio livello: quello del coinvolgimento globale nell'iniziativa – misurato dal numero di proposte di legge complessivamente sottoscritte, anche assieme ad altri gruppi – e quello del coinvolgimento individuale in essa, vale a dire il numero di proposte presentate come unico gruppo firmatario. I valori assunti dai due indici si trovano rispettivamente in tabella 6 e in tabella 7.

In linea generale, la partecipazione per gruppo all'iniziativa legislativa è direttamente correlata alla consistenza numerica dei vari gruppi; vero è che lo è in misura meno che proporzionale, effetto dell'elevato numero di proposte dell'ufficio di presidenza che ascrivendosi a tutti e sei i gruppi che ne fanno parte, attenuano la salienza di comportamenti singoli più pronunciati in un senso o nell'altro. A questo proposito è utile rammentare la differente rilevanza che assume il numero di proposte sottoscritte in rapporto alla grandezza dei: le 40 proposte di legge sottoscritte da consiglieri del PD, infatti, corrispondono a una media di 1,7 proposte procapite per consigliere (40 proposte / 23 consiglieri), mentre le 23 proposte firmate dai due consiglieri dell'UDC corrispondono a un valore di 11,5 proposte procapite.

Il coinvolgimento di cui si parla in Tab. 6 – è bene ricordarlo – non si esplica con l'esercizio di un ruolo individuale, bensì anche con l'azione concertata con altri e si riferisce al numero di proposte globalmente sottoscritte, da soli o in associazione a consiglieri di altri gruppi. Si noti a tale proposito che diverse sigle, pur molto attive al livello di leggi complessivamente proposte, non lo sono altrettanto per quanto concerne la presentazione di leggi monopartitiche (Tab. 7).

Il comportamento dei gruppi in quanto singoli viene messo in rilievo dai dati di tabella 7 la quale, disaggregando le informazioni di tabella 4, dà conto di quale il diverso attivismo dei singoli gruppi e di quali siano i raggruppamenti da

---

<sup>4</sup> Rileva a questo proposito l'articolo 11, comma 2, lettera g) del regolamento interno che attribuisce all'Ufficio di presidenza il compito di promuovere, di norma, le proposte di legge su materie concernenti il funzionamento e le strutture del Consiglio.

cui originano le proposte di legge che in quella sono state definite come "coalizionali".

A livello delle coalizioni l'iniziativa legislativa si ripartisce in modo fortemente squilibrato fra maggioranza, opposizioni ed aggregazioni trasversali. Nello specifico abbiamo solo 14 proposte di legge delle opposizioni (tra monopartitiche e coalizionali) a fronte di ben 26 dei gruppi della maggioranza e di 23 presentate da aggregazioni trasversali, 18 delle quali dell'Ufficio di presidenza. È proprio quest'organismo, assieme al gruppo del PD, a caratterizzarsi quale vero e proprio "motore" dell'iniziativa legislativa consiliare, confinando l'apporto delle restanti forze politiche entro limiti assai ristretti. L'eclisse dell'iniziativa legislativa delle minoranze – che, ricordiamo, aveva raggiunto livelli molto elevati nei primi anni di legislatura (Cfr. Rapporto 2005-2006) – è il secondo tratto più forte di questa tabella e forse quello che meriterebbe un livello di approfondimento che non può essere raggiunto in questa sede. Vero è che la debolezza dell'impulso delle opposizioni in fase di iniziativa si accompagna ad un'analogha debolezza in occasione della votazione delle leggi regionali, come si vedrà nel paragrafo finale, con ricadute non trascurabili sulla natura dell'offerta di rappresentanza che viene articolata nello svolgersi della funzione legislativa.

### **3. DIMENSIONI**

Anche quest'anno il rapporto dedica uno dei suoi paragrafi all'analisi quantitativa dei testi. Ripeteremo quindi la consueta rilevazione di come le proposte di legge si distribuiscono per numero di articoli, di commi e di caratteri, sviluppando contestualmente una comparazione articolata con l'anno precedente. I dati che seguono (tabelle 8, 9 e 10) contengono la distribuzione delle proposte di legge per classi omogenee di ampiezza in numero di articoli, commi e caratteri e per soggetto proponente.

I dati del 2010-2011 segnalano una sensibile ripresa dei tratti storici tradizionalmente salienti della distribuzione delle proposte secondo le variabili dimensionali: quello della polarizzazione e quello della concentrazione, tratti parzialmente ridotti nel solo 2009. Fino a tutto il 2008, infatti, le proposte di legge si erano addensate in un piccolo numero di classi d'ampiezza (solitamente quelle di minore e di maggiore dimensione) originando una forte differenza fra le classi e una netta curvatura della distribuzione di frequenza. Allo stato attuale questi due tratti appaiono riaffermati avendosi distribuzioni alquanto curvate e disomogenee al proprio interno.

Il fenomeno può essere facilmente apprezzato dall'esame sinottico delle tabelle. Dal punto di vista statistico ciò è marcato dal campo di variazione, ossia dalla differenza fra il valore massimo e il valore minimo di ciascuna distribuzione. Allo stato attuale esso si fissa ai valori di 39, 39 e 32 casi

(proposte di legge) rispettivamente per quanto riguarda gli articoli, i commi e i caratteri, in forte ripresa rispetto al 2009 e in sintonia con quanto rilevato fino a tutto il 2008.

Spostando l'attenzione dalle distribuzioni per classi alle medie generali, osserviamo che le proposte di legge oggetto di questo rapporto tendono a mantenere il medesimo profilo di quelle della precedente legislatura (Tab. 11). I testi appaiono così relativamente estesi e "densi" di scrittura (caratteri) e di disposizioni (commi) in relazione alla loro articolazione complessiva. Si conferma con ciò la previsione fatta nel precedente Rapporto intorno a una stabilizzazione su livelli quantitativi alti della legislazione regionale toscana.

#### **4. MATERIE**

Con riferimento alla materie, storicamente sia la Giunta sia i consiglieri hanno esercitato il loro potere di iniziativa orientandolo verso insiemi ristretti di materie, senza particolari differenze l'una rispetto agli altri. La logica selettiva di cui sopra risulta apprezzabilmente attenuata nel presente periodo dal momento che, in forza probabilmente del numero elevato di proposte, sono solo 15 le materie non coperte da alcun tipo di iniziativa (Tab. 12). La Giunta ha presentato proposte di legge in 20 materie, i consiglieri in 21; le materie con iniziativa sia dell'una che degli altri sono soltanto 12, il che testimonia una tendenza alla specializzazione per materia in ragione del soggetto proponente che risulta confermata, oltre che dalla diffusione, anche dall'addensamento delle proposte per materia. L'iniziativa consiliare appare così molto forte in ambito istituzionale con ben 27 delle 35 proposte di legge presentate, e così anche in materia di sviluppo economico e di servizi alle persone e alle comunità, mentre l'iniziativa della Giunta tende a coprire più estesamente e con un buon numero di proposte (19 su 23) le materie afferenti al governo del territorio, i servizi (ma solo sub specie di sanità) e ovviamente la materia del bilancio, anche per effetto degli assestamenti e delle variazioni causati dalle manovre finanziarie attuate a livello nazionale.

In tal modo tutto l'arco delle materie viene ad essere presidiato in modo molto efficace con un marcato affievolimento della logica selettiva a livello aggregato; ciò avviene, tuttavia, in virtù dell'assunzione di comportamenti molto diversificati – questi sì molto selettivi – da parte dei due principali soggetti iniziatori, secondo un'implicita divisione del lavoro, non dichiarata ma abbastanza evidente.

Prendendo in considerazione la distribuzione per macrosettori (Tab. 13), osserviamo che questa si curva molto nel caso dell'iniziativa consiliare, con un campo di variazione pari a 25 casi di differenza fra il macrosettore più praticato e quello meno, mentre appare più uniforme nel caso della Giunta con un valore di 14.

Per quanto che attiene ai rapporti fra i soggetti politici si osserva che l'iniziativa di origine consiliare prevale su quella di Giunta in ben tre macrosettori Ordinamento istituzionale (con un robusto 27 a 8), Sviluppo economico e Servizi, mentre l'azione della Giunta appare significativamente prevalente nei macrosettori Territorio e Finanza regionale. A conferma di quanto appena detto circa la divisione del lavoro fra i due soggetti si rimarca il fatto che la prevalenza dell'uno o dell'altro è sempre contrassegnata da distacchi molto forti per ciascun macrosettore considerato.

L'inattesa sussistenza di un'iniziativa consiliare nella materia del bilancio, infine, è determinata da due proposte di legge inerenti il concorso del Consiglio regionale all'attuazione dei principi di razionalizzazione della spesa (l.r 64/2010 e 17/2011).

## **5. VOTAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI**

In relazione al voto finale in aula delle leggi regionali, la nona legislatura presenta un quadro assai variato rispetto alla precedente, per effetto principalmente di quattro fattori. In primo luogo la riduzione del numero complessivo di consiglieri, da 65 a 55, elemento dal quale deriva una maggiore decisività del singolo nell'economia generale di ogni singola votazione. In secondo luogo la forte concentrazione dei consiglieri in due gruppi consiliari molto estesi, PD e PdL, fattore dal quale deriva, almeno in via deduttiva, l'aspettativa di un più forte potere di controllo dei comportamenti individuali. Come terzo fattore si evidenzia poi la riduzione del numero di gruppi politici e infine, come quarto elemento, la comparsa di due nuovi gruppi, IDV e LNT, dal profilo politico pronunciato e privi di precedenti esperienze nell'assemblea legislativa regionale, per i quali, si ipotizza, l'accesso all'assemblea legislativa costituisce una leva importantissima e inedita di promozione e qualificazione della propria offerta di rappresentanza. È più che lecito dunque domandarsi se queste novità abbiano esercitato una qualche influenza sulle dinamiche che presiedono alla fase finale del procedimento legislativo in Consiglio, quella dell'approvazione da parte dell'aula. L'ipotesi dalla quale si prendono le mosse è che l'azione combinata dei quattro fattori sopra riportati eserciti un impulso forte in direzione dell'aumento della partecipazione al voto e dell'assunzione di comportamenti di voto più coerenti con il posizionamento politico specifico dei singoli gruppi. Quest'ipotesi sarà sottoposta al vaglio dell'analisi empirica nel corso di questo paragrafo che avrà per oggetto la verifica di come l'agire dei singoli rappresentanti e dei gruppi politici si articoli nella fase terminale del procedimento legislativo, così come già si è fatto, per quanto concernente la sua fase iniziale, al paragrafo 2, del quale il presente intende essere il naturale *pendant*.

A questo proposito preme qui rilevare come il comportamento di voto si qualifichi per alcune proprietà intrinseche che lo differenziano da quello inerente l'iniziativa e che lo caratterizzano come particolarmente rilevante all'interno dei sistemi democratico rappresentativi. Nello specifico si richiamano quali distintivi dell'azione-voto gli aspetti: a) dell'assunzione di responsabilità mediante l'esercizio di comportamenti tracciabili, b) della decisività del voto ai fini della costruzione dell'edificio normativo, c) della testimonianza nei confronti del corpo elettorale di un comportamento altamente effettivo e visibile. Per tali ragioni, il comportamento di voto appare essere un indicatore utile al fine di valutare la qualità dell'offerta rappresentativa veicolata tramite la legislazione regionale e, più nello specifico, un marcatore efficace di quei processi relazionali sviluppati all'interno dell'assemblea consiliare, all'occorrenza conflittuali ovvero collaborativi od omissivi, dai quali scaturisce il prodotto legislativo.

A livello operativo gli indicatori che abbiamo adottato concernono le dimensioni del livello quantitativo, dell'orientamento e dell'articolazione dei comportamenti di voto. 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 al momento dell'approvazione delle leggi.

In relazione a quanto sopra, le rilevazioni condotte nel 2008 e nel 2008 misero in luce tre elementi particolarmente forti della fase deliberativa in aula:

- a) la scarsa partecipazione al voto:
- b) la rarefazione dei voti contrari:
- c) comportamenti molto differenti fra i vari gruppi consiliari.

In occasione di questo rapporto siamo tornati a svolgere lo stesso tipo di analisi e a riesaminare partitamente tutti gli elementi caratteristici sopra richiamati, con la volontà di rilevare l'eventuale continuità del modello definito e le sue eventuali evoluzioni, atteso in ogni caso che un trend triennale consente solo poche e prudenti generalizzazioni. Quello che segue è lo stato attuale delle tre proprietà caratteristiche di cui sopra, per come misurato in relazione alle 83 leggi regionali approvate nel periodo preso in esame, impiegando quale fonte le distinte del voto elettronico finale delle leggi di cui all'articolo 116 del regolamento interno oppure, se del caso, i verbali delle votazioni svolte per appello nominale.

Partecipazione al voto. Nel periodo osservato, le leggi regionali sono state approvate, in media, con l'effettiva partecipazione al voto di 38 consiglieri su 55, per un'incidenza del 69 per cento del collegio<sup>5</sup>. Il dato si mostra in linea con il passato attestandosi su valori praticamente identici a quelli del biennio

---

<sup>5</sup> A norma di regolamento si intende abbiano partecipato al voto tutti coloro che hanno espresso un voto favorevole, contrario o di astensione

precedente (66 per cento nel 2008, 67 per cento nel 2009). La stabilità nel tasso di partecipazione al voto consente di affermare che siamo dinanzi a una costante del comportamento consiliare che valica i confini delle legislature.

Il dato del 2011, infatti, per quanto in leggera crescita rispetto al passato (in linea con le previsioni formulate all'inizio del paragrafo) non appare molto elevato e risulta altresì alquanto variabile fra una legge e l'altra (Tab. 14). Ci siamo così chiesti se il dato medio sia al proprio interno omogeneo o se invece non sia la risultante di comportamenti diversificati da parte dei singoli consiglieri e/o dei gruppi.

In prima battuta si è osservato che il tasso di partecipazione al voto varia in modo significativo fra le coalizioni facendo emergere, come già in passato, una minore costanza nel voto da parte dei consiglieri dell'opposizione (62 per cento) rispetto a quelli di maggioranza (Tab. 15). Va tuttavia segnalato come questo dato, sicuramente in linea col trend sinora misurato, ne rappresenta comunque la punta più avanzata, con un valore (62 per cento) in sensibile crescita rispetto al 55 per cento 2009 e ancor più rispetto al 50 per cento 2008. Conformemente alle attese questo risultato in crescita si afferma grazie al comportamento del gruppo della lega Nord Toscana che con un tasso di partecipazione al voto del 72 per cento corrobora il risultato, altrimenti inferiore alla media delle opposizioni nel loro complesso, ascrivibile ai gruppi del PdL e in particolare dell'UDC (Tab. 16). Al contrario, un comportamento analogo non è ascrivibile alla *new entry* del centrosinistra, l'IdV, il cui tasso di partecipazione è al di sotto del valore medio di coalizione; valore al quale peraltro, neppure le altre forze minori del centrosinistra sembrano dare un contributo molto significativo. È di nuovo il gruppo PD dunque che, similmente a quanto rilevato per l'iniziativa legislativa, esercita il ruolo più dinamico nella fase dell'approvazione delle leggi regionali.

In un quadro che continua ad essere caratterizzato dalla scarsa partecipazione al voto, il secondo elemento distintivo, la rarefazione dei voti contrari, può essere più correttamente posizionato. I dati di tabella 17 danno conto di quello che è stato, in media, il risultato di una votazione finale di una legge regionale nel periodo considerato. Abbiamo così che il comportamento di voto di gran lunga più frequente è stato quello del voto favorevole, per una media di 32 voti sui 55 del collegio. Ovviamente il dato non può stupire trattandosi di leggi approvate; più inatteso è invece quanto emerge a livello degli altri comportamenti possibili e cioè la perdurante scarsità di voti contrari (in media solo 4 su 55 pari all'8 per cento dell'aula) e delle astensioni (peraltro equiparate ai primi nel regolamento interno). Ma ancor più degno di nota è il fatto che, oltre a una quota che possiamo definire fisiologica di due consiglieri assenti alla seduta per i motivi più vari, vi è un buon quarto dell'aula (in media 14 consiglieri su 55) che risulta assente al momento della votazione delle leggi, pur non essendolo alla seduta: di gran lunga il secondo "partito".

Ciò detto non apparirà strano il fatto che, con così pochi voti contrari a livello aggregato, scendendo nel dettaglio si incontrino molte leggi che ne sono del tutto sprovviste. I dati di tabella 18 sono in proposito eloquenti: ben 55 leggi su 83, cioè il 66 per cento delle approvate, non hanno ricevuto in aula alcun voto contrario, lo stesso valore rilevato nel 2009.

Il rilevare con continuità un dato di questo tenore in un contesto politico-istituzionale così fortemente ispirato alla teoria del bipolarismo lascia francamente stupiti, specie ove si consideri, parallelamente a ciò, l'assoluta centralità del processo legislativo nella definizione dell'indirizzo politico regionale. Ne conseguirebbe, dunque, che il parteciparvi, tanto in funzione confermativa quanto in funzione avversativa, sia essere una priorità per ciascun rappresentante eletto. I dati in nostro possesso non confermano affatto questa deduzione e ci pongono dinanzi a un paradosso. La prima interpretazione che se ne può dare è che tutto ciò derivi in linea diretta dal basso tasso di partecipazione e che sia quindi più un sintomo di rinuncia piuttosto che di convergenza politica sui contenuti delle leggi, una rinuncia, si ipotizza, ingenerata proprio dalla consapevolezza che i rapporti di forza scaturenti dal procedimento elettorale così fortemente maggioritario, lascino ben pochi spazi per l'esercizio, da parte delle opposizioni, di un effettivo potere al momento del voto d'aula. Diversamente, a livello del lavoro istruttorio in commissione, è realistico pensare ad un più alto livello di attivismo anche delle opposizioni, giustificato dal rilevante potere di modifica/integrazione dei testi che quella sede istituzionale dimostra di avere (vedi la relazione introduttiva a questo rapporto). Vero è, tuttavia, che anche in una simile ipotesi le residue dimensioni del voto – assunzione di responsabilità e testimonianza – verrebbero completamente trascurate ed oscurate, finendo così per impoverire la qualità della relazione politica in Consiglio.

Concludendo, i tre elementi caratterizzanti la fase del voto finale in aula sono pienamente confermati dai dati del periodo 2010-2011, con la sola apprezzabile variante di un certo maggior attivismo delle opposizioni. Per il resto, tutte le ipotesi formulate all'inizio del paragrafo circa gli effetti indotti dal nuovo quadro politico sui comportamenti di voto (maggiore partecipazione, maggiore salienza del discrimine maggioranza/opposizione), appaiono sostanzialmente smentite a beneficio della continuità di un trend storico che sembra impermeabile ai mutamenti, anche significativi, dell'ambiente circostante.

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

	CONSIGLIERI		GIUNTA		ART. 74		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	63	45,9	67	48,9	7	5,2	137	100,0
Approvate	28	33,7	55	66,3	-	-	83	100,0
Respinte	-	-	-	-	3	100,0	3	100,0
Confluite	-	-	-	-	-	-	-	-
Giacenti	33	71,7	9	18,8	4	9,5	46	100,0
Ritirate	2	40,0	3	60,0	-	-	5	100,0

**TAB. 2 – Valori caratteristici di INPUT/OUTPUT del procedimento legislativo regionale**

	2005-2006	2009	2010-2011
Proposte di legge presentate	154	75	137
Tasso di successo Giunta	89%	72%	82%
Tasso di successo consiglieri	18%	44%	44%
Tasso di successo globale (t. di conversione)	47%	63%	61%
Quota atti giacenti	46%	33%	34%

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

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

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	%
Nessuna	1	1,8%
Da 1 a 2	2	3,6%
Da 3 a 4	12	21,8%
Da 5 a 6	9	16,3%
Oltre 6	31	56,5%
Totale consiglieri	55	100,0%

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

**Tab. 4 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione dei presentatori nel 2010-11**

<b>Aggregazioni di presentatori</b>	<b>N. proposte</b>	<b>%</b>
Monopartitiche	36	57%
Coalizionali	4	6%
Interschieramento	23	37%
<b>Totale proposte di iniziativa consiliare</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

\* Le 23 proposte di legge interschieramento includono 18 proposte presentate dall'Ufficio di Presidenza

**Tab. 5 – Proposte di legge presentate per tipo di coalizione nel 2010-11**

<b>COALIZIONE PRESENTATORI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Tutta la maggioranza (e solo quella)	0	0
Solo gruppi di maggioranza	26	41
Gruppi di maggioranza e minoranza	23	37
Solo gruppi di minoranza	14	23
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

**Tab. 6 – Proposte di legge sottoscritte per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi)**

<b>Gruppi consiliari</b>	<b>n. proposte sottoscritte</b>
PD	40
PdL	29
IdV	27
LNT	23
UDC	23
Fed. Sin. Verdi	5
G. misto	6

\* Fra le leggi presentate dai gruppi, sono state contate anche le proposte di legge dei gruppi rappresentati nell'Ufficio di presidenza.

**Tab. 7 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare, come unico firmatario o per coalizione**

	<b>N. proposte</b>	<b>%</b>
PD	14	23,0%
PdL	6	9,8%
IdV	4	6,6%
LNT	4	6,6%
UDC	3	4,9%
FSV	2	3,3%
G. misto	4	4,9%
Ufficio di presidenza	18	27,9%
Trasversali non UP	5	8,2%
Aggregazioni di maggioranza	3	4,9%
Aggregazioni di minoranza	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>100,0%</b>

\* Delle 4 proposte del gruppo misto, 3 sono espressione del consigliere di maggioranza e una dei due consiglieri dell'opposizione

**Tab. 8 – Proposte di legge presentate per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente**

	<b>PROPOSTE DI LEGGE 2010-11</b>					
	<b>Giunta</b>		<b>Consiglieri</b>		<b>Totale</b>	
	<b>N.</b>	<b>%</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
<b>ARTICOLI</b>						
Da 1 a 5	20	30%	33	52%	53	41%
Da 6 a 10	19	28%	23	37%	41	32%
Da 11 a 15	8	12%	3	5%	11	8%
Da 16 a 20	6	9%	4	6%	10	8%
Oltre 20	14	21%	-	0%	14	11%
<b>Totale</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>	<b>130</b>	<b>100%</b>

**Tab. 9 – Proposte di legge presentate per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente**

	PROPOSTE DI LEGGE 2010-11					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
<b>COMMI</b>						
Da 1 a 10	23	34%	35	56%	58	45%
Da 11 a 20	15	22%	14	22%	29	22%
Da 21 a 30	8	12%	4	6%	12	9%
Da 31 a 40	5	7%	7	11%	12	9%
Oltre 40	16	24%	3	5%	19	15%
Totale	67	100%	63	100%	130	100%

**Tab. 10 – Proposte di legge presentate per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente**

	PROPOSTE DI LEGGE 2010-11					
	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
<b>CARATTERI</b>						
Fino a 5.000	18	27%	33	52%	51	39%
Da 5.001 a 10.000	18	27%	17	27%	35	27%
Da 10.001 a 15.000	8	12%	8	13%	16	12%
Da 15.001 a 20.000	6	9%	3	5%	9	7%
Oltre 20.000	17	25%	2	3%	19	15%
Totale	67	100%	63	100%	130	100%

**Tab. 11 - Proposte di legge nel 2010-11: indici di tendenza centrale e raffronto con i precedenti anni dell'ottava legislatura**

	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	12	29	11.800
<b>2010-11</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>11.270</b>

**Tab. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSS	Art 74	TOT.
Ordinamento istituzionale	Organi della Regione	1	9	-	10
	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta		3	-	2
	Rapporti internazionali e con Unione europea	1	-	-	-
	Personale e amministrazione	3	7	-	9
	Enti locali e decentramento	1	2	1	4
	Altro Ordinamento istituzionale	2	6	-	7
Sviluppo economico e attività produttive	Artigianato	-	-	-	-
	Professioni	-	-	-	-
	Industria	3	1	-	12
	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	-	2	-	2
	Ricerca, trasporto e produzione di energia	-	2	-	2
	Miniere e risorse geotermiche	-	-	-	-
	Commercio, fiere e mercati	-	2	-	2
	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	-	-	-	-
	Agricoltura e foreste	2	1	-	3
	Caccia, pesca e itticoltura	-	3	-	3
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	-	-	-	-
	Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	-	-	1
Territorio ambiente e infrastrutture	Territorio e urbanistica	5	-	1	4
	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	6	-	1	7
	Risorse idriche e difesa del suolo	5	-	-	4
	Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)	2	-	-	2
	Viabilità	-	1	-	1
	Trasporti	1	1	-	2
	Protezione civile	-	2	-	2
	Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)	-	-	-	-
Servizi alla persone e alla comunità	Tutela della salute	7	4	-	11
	Alimentazione	-	-	-	-
	Servizi sociali	-	6	3	9
	Istruzione scolastica e universitaria	-	-	-	-
	Formazione professionale	-	-	-	-
	Lavoro	-	-	-	-
	Previdenza complementare e integrativa	-	-	-	-
	Beni e attività culturali	1	2	1	4
	Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-	-
	Ordinamento della comunicazione	2	4	-	6
	Spettacolo	-	2	-	2
	Sport	-	-	-	-
	Altro Servizi alle persone e alle comunità	1	1	-	1
Finanza regionale	Bilancio	19	2	-	19
	Contabilità regionale	-	-	-	-
	Tributi	1	-	-	-
Multisetto	Leggi multisetto <sup>6</sup>	3	-	-	3
	<b>Totale</b>	<b>67</b>	<b>63</b>	<b>7</b>	<b>137</b>

<sup>6</sup> Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

**Tab. 13 – Distribuzione dell’iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente**

	<b>Giunta</b>	<b>Consiglieri</b>	<b>Totale</b>
Ordinamento istituzionale	8	27	35
Sviluppo economico e attività produttive	6	19	25
Territorio, ambiente e infrastrutture	19	4	23
Servizi alle persone e alle comunità	11	19	30
Finanza regionale	20	2	22
<b>Totale</b>	<b>64</b>	<b>63</b>	<b>127</b>

\* Al netto di tre proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta

**Tab. 14 - Leggi approvate secondo il tasso di partecipazione al voto**

<b>TASSO DI PARTECIPAZIONE</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
Fra il 51 e il 60%	21	25%
Fra il 61 e il 79%	45	54%
Fra l’80 e il 100%	17	21%
<b>Totale</b>	<b>83</b>	<b>100%</b>
<b>TASSO MEDIO</b>	<b>38</b>	<b>69%</b>

**Tab. 15 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione**

<b>COALIZIONI</b>	<b>TASSO DI PARTECIPAZIONE</b>
Maggioranza	73%
Opposizione	62%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>69%</b>

**Tab. 16 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.**

<b>GRUPPO</b>	<b>Tasso di partecipazione al voto</b>
PD	79%
LNT	72%
IDV	69%
FSV	64%
PDL	61%
UDC	57%
G. misto	52%
<b>Media</b>	<b>69%</b>

**Tab. 17 – Frequenze medie dei distinti comportamenti di voto. Valori assoluti e percentuali**

	<b>N.</b>	<b>%</b>
Favorevoli	32	60%
Contrari	4	8%
Astenuti	2	3%
Assenti al voto	14	26%
Assenti alla seduta	2	3%
Totale	55	100%

**Tab. 18- Leggi approvate secondo il numero di voti contrari**

<b>VOTI CONTRARI</b>	<b>n.</b>	<b>%</b>
Nessuno	55	66%
Fra 1 e 10	8	10%
Fra 11 e 20	20	24%
Oltre 20	-	-
Totale	83	100%

Grafico 1 - Numero di proposte di legge presentate per mese dalla Giunta e dai consiglieri

