

## **INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA**

Alessandro Tonarelli

### **1. INTRODUZIONE**

Con riferimento alle due fasi estreme del processo legislativo oggetto della presente relazione – quella dell'iniziativa e quella della votazione finale in aula – l'anno 2015 si presenta come portatore di importanti conferme a livello della prima e di novità significative per quanto attiene alla seconda.

Data la differente natura delle due fasi analizzate e dei prodotti che in esse sono elaborati, i dati presi in esame afferiscono a insiemi diversi di oggetti: le proposte di legge nella fase dell'iniziativa, le leggi approvate per quanto riguarda la fase della votazione. Insiemi diversi di oggetti che variano anche nel numero: 105 proposte di legge presentate e 58 leggi approvate dall'aula nell'anno. Le proposte di legge costituiscono l'oggetto della prima sezione, le leggi approvate quello della seconda.

Come di regola l'esame sarà condotto anche quest'anno alla luce del comportamento dei diversi soggetti promotori dell'iniziativa legislativa (Giunta, consiglieri, enti locali, cittadini) così come di quello degli attori politici consiliari che presiedono alla fase deliberativa: i gruppi politici, la maggioranza, le opposizioni.

Una nuova variabile di incrocio è poi quella che concerne la bipartizione dell'anno in due periodi distinti, quello che va dal 1° gennaio al 23 giugno, compreso nella nona legislatura, e quello successivo appartenente alla decima. La rilevanza del cambio di legislatura è in questo Rapporto cruciale dal momento che, con il passaggio dalla nona alla decima, il Consiglio si presenta con un'aula notevolmente ridotta quanto a numero di consiglieri, che sono passati da 55 a 41, con un minor numero di commissioni permanenti (da 8 a 5) e, infine, anche assai modificato per quanto attiene al numero e alla natura dei gruppi consiliari costituiti nel suo seno e per quanto concerne i rapporti fra di essi in aula e con la Giunta.

Ciascuna delle variazioni sinteticamente richiamate è suscettibile di agire in modo significativo tanto sul versante dell'iniziativa quanto su quello della deliberazione in aula e, per questo motivo, ovunque possibile data la necessaria sintesi da osservare nella redazione di questo contributo, si proporrà una lettura dei dati articolata anche secondo il criterio della legislatura.

## 2. SEZIONE I – INIZIATIVA LEGISLATIVA

Per quanto riguarda l’iniziativa legislativa, i dati del 2015 denotano la presenza di elementi che in gran parte confermano, talvolta marcadole ulteriormente, e in parte minore smentiscono, le tendenze già registrate nel biennio 2013-2014 che qui sommariamente si riepilogano:

1. Crescita quantitativa;
2. Stabilizzazione dimensionale dei testi;
3. Prevalenza dell’iniziativa consiliare e aumento del suo tasso di successo;
4. Elevato attivismo individuale;
5. Condivisione delle proposte e partecipazione dell’opposizione;
6. Polarizzazione per materie.

Per quanto attiene al primo punto si rileva che anche il 2015 è stato un anno di *forte diffusione dell’iniziativa legislativa*, anzi, un vero e proprio anno record, che ha visto la presentazione di ben 105 proposte di legge, un dato superiore di 5 unità a quello, già notevole, registrato nel 2014. Come per i precedenti Rapporti questo dato include le proposte di legge statutarie presentate – tre nell’anno solare – due delle quali nel periodo ricadente nella nona legislatura e una in quello compreso nella decima<sup>1</sup>. Nessuno dei dieci anni precedenti ha prodotto valori superiori dell’iniziativa legislativa (Tab. 1) e l’anno solare omologo più prossimo, il 2010<sup>2</sup>, presenta un valore inferiore di ben quaranta proposte di legge.

Come era lecito attendersi questa tendenza si è manifestata in modo disomogeneo all’interno dei due sottoperiodi (ultimi mesi della nona legislatura e primi mesi della decima) producendo rispettivamente 38 proposte di legge nel primo e 67 nel secondo. Va tuttavia sottolineato come la “coda” della nona legislatura sia stata comparativamente più generosa di iniziativa legislativa rispetto alle due legislature precedenti, nel cui periodo conclusivo furono presentate solo 10 proposte di legge per quel che riguarda l’ottava legislatura e 24 nella settima. L’iniziativa legislativa del 2015 manifesta quindi, accanto ad una evidente precocità di sviluppo nel corso del semestre afferente alla decima legislatura, anche uno spegnimento ritardato nel corso degli ultimi mesi della nona, da ciò il valore record di proposte presentate.

---

<sup>1</sup> Si tratta delle proposte di legge statutaria nn. 13 e 14/2015 della nona legislatura e della proposta di legge statutaria n. 1/2015 della decima legislatura.

<sup>2</sup> Primo anno solare della legislatura.

Con l'affermazione di questa dinamica la nona legislatura appena conclusa sancisce una sostanziale inversione di tendenza rispetto alla precedente e il recupero di valori dell'iniziativa prossimi a quelli storicamente espressi in Regione: 88 proposte di legge per anno a fronte delle 79 presentate nell'VIII legislatura e a una media delle sette legislature precedenti, pari a 105 proposte per anno.

Del pari, anche la decima legislatura appena avviata sembra proporsi come assai dinamica sotto il profilo dell'iniziativa e ciò nonostante alcuni elementi oggettivi che possono avere agito in senso contrario quali, in primo luogo, la riduzione del numero dei consiglieri da 55 a 40 che ha ridotto di quasi un terzo l'insieme dei titolari del potere di iniziativa e l'ampio turnover che ha riguardato il Consiglio, sia a livello delle forze politiche rappresentate sia a livello dei singoli eletti, che potrebbe avere inciso, almeno a livello teorico, sul know how complessivo presente nell'istituzione.

**Tabella n. 1 - Dinamica dell'iniziativa legislativa in Toscana 1970-2015**

<b>Anno</b>	<b>Proposte di legge</b>	<b>Variazione % annua</b>
2005	80	
2006	74	- 8%
2007	95	+ 15%
2008	71	- 25%
2009	75	+ 6%
2010	65	- 13%
2011	75	+ 15%
2012	80	+ 7%
2013	98	+ 23%
2014	100	+ 2%
2015	105	+ 5%
2015 IX leg.	38	
2015 X leg.	67	
Media I-VII leg.	105	
Media VIII leg.	79	
Media IX leg.	88	

\* Gli anni 2005, 2010 e 2015 sono considerati come anni solari.

\*\* Include le proposte di legge statutarie.

I testi delle proposte di legge presentate nel 2015 confermano, per quanto attiene alle *dimensioni degli articolati*, l'importante livello quantitativo rilevato nei precedenti Rapporti. Unanimemente gli indicatori adottati attestano la piena conferma dei livelli sinora raggiunti, migliorandoli ulteriormente nel solco delle tendenze più recenti, secondo quanto riportato in tabella 2.

**Tabella n. 2 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi.**

<b>Anni</b>	<b>N. medio articoli</b>	<b>N. medio commi</b>
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2015 IX leg.	9	19
2015 X leg.	18	35
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

Tuttavia, il dato medio generale appena fornito in tabella 2 (14 articoli e 29 commi in media) deriva dalla compensazione di dinamiche ben diverse espresse dai due attori principali nell'iniziativa, Giunta e consiglieri (Tab. 3). Nel caso della prima, infatti, le proposte presentate denotano una crescita apprezzabile degli indici quantitativi, col numero medio di articoli che sale da 21 a 23 e quello medio di commi che parimenti cresce da 43 a 47. Le dimensioni dei testi di iniziativa consiliare, al contrario, appaiono alquanto inferiori e in regresso rispetto all'anno precedente, con il numero medio di articoli che passa da 6 a 4 e il numero medio di commi che da 13 scende a 8.

Alle tabelle 4 e 5 l'analisi di dettaglio precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa di origine consiliare si caratterizzi per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi. Circa i tre quarti delle proposte di legge di origine consiliare (72%) sono costituiti da testi inferiori o uguali ai 5 articoli; analogo livello di concentrazione (70% nella classe inferiore) si rileva relativamente alla distribuzione secondo il numero di commi. I valori citati risultano in linea con le precedenti rilevazioni, ma ulteriormente marcati nel senso della brevità testuale; si aggiunga a ciò la totale assenza di proposte di origine consiliare in due delle cinque classi di grandezza proposte, che risultano unicamente presidiate da iniziative della Giunta regionale.

La dinamica dell'iniziativa di Giunta appare infatti ben diversa, presentandosi, innanzitutto, distribuita fra tutte le classi di ampiezza, sia per gli articoli sia per i commi, e poi significativamente addensata nella classe di maggiore ampiezza testuale (il 32% delle proposte ha oltre 20 articoli e il 35% delle proposte ha più di 40 commi), il che vale a indicare, con un grado mai raggiunto nelle rilevazioni precedenti, l'attitudine dell'esecutivo a confrontarsi con ampi aggregati di materie e a promuovere estesi interventi regolativi.

**Tabella n. 3 - Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente**

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2014	21	6	47	13
2015	23	4	47	8

**Tabella n. 4 - Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente.**

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	14	25%	34	72%	48	46%
Da 6 a 10	16	28%	7	14%	23	22%
Da 11 a 15	6	11%	7	14%	13	12%
Da 16 a 20	3	5%	-	-	3	3%
Oltre 20	18	32%	-	-	18	17%
TOTALE	57	100%	48	100%	105	100%

**Tabella n. 5 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente**

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	18	32%	34	70%	52	50%
Da 11 a 20	8	14%	8	17%	16	15%
Da 21 a 30	7	12%	6	13%	13	12%
Da 31 a 40	4	7%	-	-	4	4%
Oltre 40	20	35%	-	-	20	19%
TOTALE	57	100%	48	100%	105	100%

Anche nel 2015, al pari del 2013 e del 2014, non si sono registrate proposte di legge di iniziativa popolare. In loro assenza, l'iniziativa legislativa regionale è di matrice esclusivamente consiliare o di Giunta.

Nel 2015 il posizionamento dei due soggetti varia: in particolare si osserva che, dopo un biennio di prevalenza dell'iniziativa consiliare, questa viene sopravanzata, e con un buon margine, dall'iniziativa della Giunta: delle 105 proposte di legge presentate nell'anno, quelle di iniziativa consiliare sono, infatti 48, a fronte di 57 della Giunta. Tutto ciò è causato essenzialmente dal passaggio di legislatura giacché, nel semestre ricadente nella nona, la predominanza dell'iniziativa consiliare era ancora nettissima con 26 proposte a fronte delle sole 12 della Giunta, mentre nella seconda parte dell'anno (X legislatura), è l'esecutivo a prendere il sopravvento, con ben 45 proposte a fronte delle 22 presentate dai consiglieri.

La conseguenza di ciò è che il dato riassuntivo della IX legislatura vede la presentazione di 445 proposte di legge da parte dei consiglieri e della Giunta, 222 delle quali ad opera dei primi e 223 ad opera della seconda. La X legislatura sembra avviarsi in modo diverso ma, come per la precedente, deve essere considerata una necessaria fase di apprendimento e socializzazione al ruolo da parte dei nuovi eletti, alla cui conclusione le dinamiche potrebbero tornare a capovolgersi.

Relativamente agli *esiti* delle iniziative promosse i dati delle tabelle 6 e 7 delineano un quadro che presenta alcuni tratti significativi.

Innanzitutto, in discontinuità col passato, si registra una presenza non marginale di esiti negativi: le proposte di legge respinte sono infatti tre, a cui si aggiungono nove proposte ritirate, sette decadute e due dichiarate improcedibili per un totale di 23 casi sui 105 oggetto della rilevazione (Tab. 6).

**Tabella n. 6 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2015.**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	48	46%	57	54%	105	100%
Di cui approvate	23	47%	26	53%	49	100%
Respinte	3	100%	-	-	3	100%
Giacenti	9	26%	26	74%	35	100%
Ritirate	7	78%	2	22%	9	100%
Decadute	6	86%	1	14%	7	100%
Improcedibili <sup>3</sup>	-	-	2	100%	2	2%

\* Percentuali per riga

Viene poi in rilievo un buon tasso di successo delle iniziative consiliari le quali, per quanto inferiori nel numero a quelle della Giunta, riescono ad essere convertite in legge nel 48 per cento dei casi a fronte del 46. È lecito supporre che ciò sia in buona parte dovuto proprio agli elementi messi in rilievo al paragrafo precedente, vale a dire il numero contenuto di atti e la relativa brevità (da leggersi presuntivamente anche come semplicità) dei testi presentati.

In parallelo l'iniziativa di Giunta, forse proprio per l'abbondanza e la complessità prima commentate, sembra incontrare difficoltà significative in fase di istruttoria dal momento che circa la metà delle proposte presentate risultava ancora all'esame delle commissioni (26 proposte su 57) di tal che il tasso di successo dell'esecutivo assume nel 2015 il valore più basso mai registrato negli ultimi cinque anni (Tab. 7). La situazione che si determina assume le forme tipiche del sovraccarico decisionale, almeno in parte sicuramente dovuto alla fine della legislatura, vale a dire a una causa assolutamente fisiologica e ciò pertanto destinato a riassorbirsi nel corso del tempo; se e quanto peseranno altri fattori, di natura più chiaramente politico-istituzionale, sarà compito dei prossimi rapporti misurare.

<sup>3</sup> Le due proposte dichiarate improcedibili, la 430 e la 431 inerenti al rendiconto per l'anno 2014 e all'assettamento di bilancio per il 2015, sono state presentate dalla Giunta il 6 maggio 2015.

**Tabella n. 7 - Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi cinque rapporti sulla legislazione.**

ANNI	2015	2014	2013	2012	2010-2011
Numero di p. di legge presentate	105	100	98	80	137
Di cui approvate	49	65	52	51	83
Tasso di successo Giunta	46%	78%	77%	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	48%	57%	30%	46%	44%
Tasso di conversione globale	47%	65%	53%	64%	61%
Quota atti giacenti	33%	28%	37%	31%	34%

Per quanto attiene *all'attivismo individuale* dei consiglieri nell'ambito dell'iniziativa legislativa, il 2015 registra una flessione assai marcata, per effetto principalmente del cambio di legislatura. Nel corso dell'anno, infatti, è tornata a manifestarsi una quota niente affatto marginale di consiglieri che non hanno presentato alcuna proposta di legge mentre nel 2014 tutti i consiglieri avevano partecipato all'iniziativa almeno con una proposta di legge.

Come atteso il fenomeno è più marcato nel semestre ricadente nella decima legislatura, ma anche il periodo precedente non ne è stato immune (Tab. 8). Vero è che le differenze delle due colonne di tabella 8 sono rilevanti.

Nello specifico occorre evidenziare come nella parte della nona legislatura siano solo 8 su 55 i consiglieri estranei all'iniziativa legislativa, mentre nel secondo periodo il loro numero raddoppia; per di più in un contesto di riduzione complessiva del collegio, di tal che la quota di consiglieri avulsi dall'iniziativa si posiziona al 40 per cento del totale, un valore che mai era stato rilevato nei precedenti rapporti (Tab. 9).

Parallelamente si conferma, relativamente al primo semestre, in linea con il 2014, la concentrazione delle frequenze sulle classi relative ai consiglieri presentatori di un numero significativo di proposte di legge (da 3 a 4), mentre nel secondo semestre la distribuzione appare schiacciata verso il basso accorpando i tre quarti dei consiglieri nelle classi al di sotto delle tre proposte presentate.

**Tabella n. 8 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nei due sottoperiodi dell'anno 2015.**

<b>N. proposte sottoscritte</b>	<b>Consiglieri IX leg.</b>	<b>Consiglieri X leg.</b>
Nessuna	8	16
Da 1 a 2	13	14
Da 3 a 4	21	5
Da 5 a 6	8	2
Oltre 6	4	3
Totale consiglieri <sup>4</sup>	54	40

**Tabella n. 9 - Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge nei i vari anni**

<b>Anni-Rapporti</b>	<b>% di consiglieri</b>
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%
2013	3%
2014	-
2015 IX	14,8%
2015 X	40,0%

Anche il livello di *integrazione politica delle proposte* di legge di iniziativa consiliare, (Tab 10), subisce variazioni significative rispetto all'anno passato e in particolare per effetto delle dinamiche affermatesi nei primi mesi della decima legislatura.

Nel loro complesso le proposte di legge consiliari dell'anno 2015 si caratterizzano per essere maggioritariamente espressione di un unico gruppo politico: ben 24 delle 48 presentate rientrano in questa categoria (Tab.10). È degno di nota il fatto che questa quota percentuale deriva da valori del tutto

<sup>4</sup> La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri (anche di altri gruppi) e le proposte presentate da consiglieri cessati nel corso dell'anno; non include il Presidente della Giunta.

analoghi registrati nei due sotto periodi: sia nel 2015 IX legislatura, sia nel 2015 X legislatura, la metà esatta delle proposte di iniziativa consiliare proviene da un solo gruppo. Nel 2014 le proposte di legge di questo tipo erano solo il 35 per cento del totale.

Ben diverso è il comportamento degli altri indicatori di tabella 10 che, nel loro insieme disegnano un'evoluzione, nel corso dell'anno, caratterizzata dalla riduzione dell'incidenza di iniziative trasversali, che precipitano da 11 a 6, e dall'affermazione di iniziative promosse da coalizioni che passano da 2 proposte di legge presentate nel primo semestre, entrambe da parte di gruppi di maggioranza, a ben 5 nel secondo semestre, tutte presentate da raggruppamenti di opposizione. Se aggiungiamo a ciò il dato che l'iniziativa di tipo trasversale è sviluppata, nella decima legislatura, esclusivamente da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio e ciò pertanto risulta afferente ad ambiti fortemente caratterizzati in senso istituzionale e a debole rilievo politico<sup>5</sup>, se ne ricava che le dinamiche che tendono ad affermarsi sono improntate a una marcata attitudine competitiva tra le forze politiche e ad una forte mobilitazione delle opposizioni nel loro insieme.

**Tabella n. 10 - Le 48 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti**

<b>AGGREGAZIONI</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>Tot.</b>
Monopartitiche	13	11	24
Coalizionali	2	5	5
Interschieramento	11	6	17
Totale	26	22	48

Il dato è confermato anche dalla tabella 11. Infatti, facendo riferimento all'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione si osserva che, a livello aggregato, le opposizioni, con 37 proposte di legge presentate sulle 48 totali, partecipano ad oltre i tre quarti dell'iniziativa consiliare; ma nel passaggio da una legislatura all'altra cambia la composizione interna di questa quota, che vede, nel primo semestre, il prevalere di proposte di legge sottoscritte dalla minoranza assieme a gruppi della maggioranza e, nel secondo semestre, le proposte presentate solo da gruppi di minoranza (ben 13 sulle 22 totali).

<sup>5</sup> Nel 2014 la maggior parte di questo genere di iniziativa, 21 proposte di legge su 27, non vantava questa origine istituzionale e doveva la sua paternità ad aggregazioni trasversali di diversa natura fondate sul merito specifico dei provvedimenti.

**Tabella n. 11 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di coalizione di presentatori nel 2015.**

	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>Totale 2015</b>
Solo gruppi di maggioranza	8	3	11
Gruppi di maggioranza e minoranza	11	6	17
Solo gruppi di minoranza	7	13	20
<b>TOTALE</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	

\* 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.

A livello dei singoli gruppi il Partito democratico è quello che di gran lunga esprime il maggior numero di proposte di legge: ben 26 delle 48 totali di iniziativa consiliare nell'anno vedono la firma di uno o più consiglieri del PD (Tab. 12). Parimenti rilevante risulta, considerate le più ridotte dimensioni dei gruppi interessati, limitatamente alla nona legislatura, l'apporto dei partner minori della coalizione, TCR ed NCD (24 proposte di legge), mentre appare ridotto, in rapporto alle dimensioni del gruppo, il contributo del gruppo di Forza Italia. Notevolissimo invece il dinamismo del gruppo di Fratelli d'Italia, in entrambi i sottoperiodi, mentre tutte le formazioni di recente ingresso in Consiglio (Movimento 5 stelle, SI Toscana e Lega Nord) paiono affacciarsi all'arena dell'iniziativa con una qualche timidezza.

**Tabella n. 12 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate**

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>N. PROPOSTE DI LEGGE</b>	<b>% SUL TOTALE</b>
PD	26	54%
Forza Italia	13	27%
TCR-IdV	13	27%
+TOSC	10	21%
UDC	8	17%
G. misto	9	19%
RC-CI	4	8%
NCD	11	23%
FDI	18	38%
M5S	4	8%
SI Toscana	2	4%
Lega Nord	4	8%

\* I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri che hanno fatto parte dell'Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza: PD, FI, TCR-IdV, +Toscana, UDC, misto, NCD, Fratelli d'Italia, nella misura rispettivamente di 10, 3, 4, 4, 4, 4, 4, e 6 proposte di legge.

Come solitamente si verifica, anche nel 2015, la distribuzione delle proposte di legge fra le varie *materie* appare polarizzata facendo registrare occorrenze solo in 27 voci delle 48 previste dalla tabella 13. Ma all'interno delle materie coperte da proposte di legge si realizza un'ulteriore e alquanto drastica selezione che porta ad avere soltanto 4 materie con almeno dieci proposte di legge presentate: queste quattro materie comprendono ben 44 proposte di legge delle 105 presentate. Ben tre di queste materie, per un totale di 33 leggi, afferiscono al macrosettore dell'ordinamento istituzionale e attengono, con frequenze molto simili, alla disciplina degli organi della Regione, all'organizzazione e al personale, all'ordinamento degli enti locali. Nella prima di queste materie l'iniziativa è tutta nelle mani dei consiglieri mentre nelle altre due si trova suddivisa in maniera equa fra i due attori.

Dato il periodo oggetto di rilevazione caratterizzato, giova ricordare, dalla realizzazione di importanti interventi di adeguamento alla legislazione nazionale in materia di costi della politica e di revisione del sistema degli enti locali (in primis l'applicazione della legge Delrio), questo grado di addensamento non può certo stupire. La concomitanza, poi, del passaggio di legislatura, con le correlate necessità di revisione periodica dell'impianto

organizzativo e istituzionale dell'ente, ha determinato una vera e propria esplosione del macrosettore che finisce per dare la cifra di tutto il complesso dell'iniziativa legislativa.

La distribuzione per materie fra gli altri macrosettori mantiene i caratteri della polarizzazione ripartita secondo il soggetto proponente. Nello specifico assistiamo alla scomparsa o all'estrema rarefazione dell'iniziativa consiliare su tutte le voci dei macrosettori diversi dall'Ordinamento istituzionale ad eccezione di due soli nuclei tematici, quello relativo ai Servizi sociali e quello relativo ai Beni ed alle attività culturali, ma con valori notevolmente ridotti. La Giunta regionale, al contrario, si orienta a coprire, sia pure con numeri contenuti, un assai più ampio novero di materie, dedicando particolare attenzione alle materie Enti locali, Risorse idriche, Ambiente e Salute.

**Tabella n. 13 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2015.**

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	13	13
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	4	4
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	4	6	10
	5.Enti locali e decentramento	6	4	10
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	4	4
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	0	0
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	1	0	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	1	4
	14.Commercio, fiere e mercati	1	1	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	2	0	2
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	2	2	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ....	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	0	1
	20. Multimateria	0	0	0
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	2	1	3
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3	0	3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	5	1	6
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	1	0	1
	25.Viabilità	0	0	0
	26. Trasporti	0	0	0
	27. Protezione civile	2	0	2
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	1	4
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	2	5	7
	33.Istruzione scolastica e universitaria	1	0	1
	34.Formazione professionale	1	0	1
	35.Lavoro	1	0	1
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	1	3	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	1	1	2
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	0	0
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	1	1
	43. Multimateria	0	0	0
Finanza	44.Bilancio	11	0	11
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	1	0	1
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	0	0	0
TOTALE		57	48	105

La polarizzazione ripartita di cui sopra determina anche la distribuzione per macrosettori che esprime la prevalenza del macrosettore concernente l'Ordinamento istituzionale e di quello relativo ai Servizi (Tab. 14). Nella

distribuzione esposta in tabella, è evidente il peso decisivo dell'iniziativa consiliare nel determinare la curvatura della distribuzione a tutto vantaggio del macrosettore Ordinamento istituzionale, avendosi invece, da parte della Giunta, una distribuzione decisamente più piana e non polarizzata.

**Tabella n. 14 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente**

<b>MACROSETTORE</b>	<b>GIUNTA</b>	<b>CONSIGLIERI</b>	<b>TOTALE</b>
Ordinamento istituzionale	10	31	41
Sviluppo economico e attività produttive	12	4	16
Territorio, ambiente e infrastrutture	13	2	15
Servizi alle persone e alle comunità	10	11	21
Finanza regionale	12	0	12
<b>TOTALE</b>	<b>57</b>	<b>48</b>	<b>105</b>

### 3. SEZIONE II – FASE D’AULA

Per quanto di pertinenza della fase d’aula, nel 2015 si registra una sensibile modifica del modello di relazioni affermatosi nel corso della nona legislatura, il quale, lo si richiama qui sinteticamente, era caratterizzato da un ridotto tasso di partecipazione al voto e da un basso livello di conflitto interno all’assemblea.

L’anno 2015, già nel primo ma con più grande forza nel secondo semestre, fa rilevare l’affermazione di comportamenti decisamente più partecipativi e competitivi da parte dei gruppi politici, i cui riflessi si esplicano con chiarezza tanto sul tasso di partecipazione quanto sulla conflittualità dell’assemblea.

Per quanto riguarda il *tasso di partecipazione al voto* questo manifesta, valori che attestano una vigorosa mobilitazione dell’aula: nell’anno appena trascorso, infatti, le 58 leggi regionali approvate<sup>6</sup> hanno visto una forte crescita della partecipazione al voto dei consiglieri (espressa dal tasso medio di partecipazione di cui all’ultima riga di tabella 15), con una particolare accentuazione nel secondo semestre dell’anno nel corso del quale il dato ha raggiunto il valore record dell’86 per cento, in progresso di ben 20 punti percentuali rispetto al 2014<sup>7</sup>. Si rammenta in proposito che nel corso della nona legislatura questo valore si era sempre attestato attorno al 65-67 per cento.

Similmente si osserva come sia drasticamente diminuita, nel primo semestre, e poi azzerata, nel secondo semestre, la frequenza delle leggi approvate con il tasso di partecipazione più basso fra quelli proposti in tabella 15 (quello fra il 51 e il 60 per cento dei consiglieri) e si osserva altresì come si impenni l’incidenza della classe delle leggi approvate con un tasso di partecipazione superiore all’80 per cento: ben 22 leggi sulle 25 approvate nel sottoperiodo.

Il fenomeno riguarda tanto il comportamento della maggioranza quanto quello delle opposizioni e smentisce decisamente, specie per quanto attiene al secondo semestre dell’anno, l’attitudine moderatamente rinunciataria tipica sinora di queste ultime, le quali oggi, al contrario, si dimostrano inclini quasi quanto la maggioranza a presidiare la fase del voto (Tab. 16).

---

<sup>6</sup> Delle quali 11 derivanti da proposte di legge presentate in anni antecedenti. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difforni che possono aversi fra prima e seconda lettura.

<sup>7</sup> Il tasso medio di partecipazione al voto è dato dalla sommatoria, per ciascuna legge approvata, di tutti i voti positivi, negativi e di astensione espressi dai consiglieri come risultanti dalle distinte del voto elettronico o dell’appello nominale.

**Tabella n. 15 - Leggi approvate nel 2015 secondo il tasso di partecipazione al voto**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	6	18%	0	0
Fra il 61 e il 79%	18	55%	3	12%
Fra l'80 e il 100%	9	27%	22	88%
TOTALE LEGGI	33	100%	25	100%
TASSO MEDIO	70%		86%	

**Tabella n. 16 - Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali della maggioranza e delle opposizioni nel 2015.**

COALIZIONI	2015 IX leg.	2015 X leg.
Maggioranza	74%	88%
Opposizioni	66%	82%
MEDIA GENERALE	70%	86%

Anche per ciò che attiene agli specifici *comportamenti di voto*, i dati raccolti attestano il manifestarsi di un'evoluzione molto significativa, il cui tratto caratteristico è quello della polarizzazione. Si intende con ciò l'attitudine dell'aula a dividersi frequentemente in coalizioni di favorevoli e contrari alle leggi di volta in volta approvate secondo schemi direttamente deducibili dal posizionamento dei singoli consiglieri rispetto al programma di governo della Giunta.

L'elemento più caratteristico di ciò è la forte crescita dei voti contrari, che raggiunge il 16 per cento nel secondo semestre, più che triplicando il valore assunto nel corso del 2014. Parallelamente a ciò si afferma anche un drastico calo dei consiglieri assenti al momento del voto, la cui incidenza percentuale, fissata sui valori standard della nona legislatura nel primo semestre 2015 (26 per cento), precipita nel secondo semestre, dimezzandosi: dal 26 al 13 per cento, nel passaggio dal primo al secondo sottoperiodo dell'anno (Tab. 17).

**Tabella n. 17 - Frequenze medie dei comportamenti di voto sulle leggi regionali.**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	33,1	60%	26,2	64%
Contrari	3,4	6%	6,5	16%
Astenuti	2,3	4%	2,3	6%
Assenti al voto	14,4	26%	5,5	13%
Assenti alla seduta	1,9	3%	0,5	1%
TOTALE	55		41,0	

Altro elemento di interesse, fortemente correlato ai precedenti, è la riduzione del numero di leggi prive di voti contrari, che scendono dal 55 per cento del 2014 e del primo semestre 2015, al 32 per cento del secondo semestre 2015 (Tab. 18). Sempre in tabella 18 si può osservare, quale ulteriore segnale di conflitto, il raddoppio della quota di leggi comprese nella classe a maggior presenza di voti contrari (fra 11 e 20), che passa dal 15 per cento del totale al 32 per cento nel secondo semestre.

**Tabella n. 18 - Leggi approvate nel 2015 secondo il numero di voti favorevoli.**

	2015 IX leg.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Nessuno	18	55%	8	32%
Fra 1 e 10	10	30%	9	36%
Fra 11 e 20	5	15%	8	32%
TOTALE	33	100%	25	100%

L'analisi è stata poi affinata andando a individuare quali siano stati gli schieramenti che nella pratica hanno approvato le leggi regionali.

I dati esposti alla tabella 19 indicano che la legislazione regionale del 2015 è stata approvata secondo due schemi di interazione politica nettamente distinti. Nel primo caso, relativo al primo semestre dell'anno, le dinamiche sono sostanzialmente conformi a quelle registrate nella nona legislatura e risultano caratterizzate da un numero relativamente elevato di coalizioni legislative, ben otto, e dalla frequente aggregazione di gruppi di minoranza a quelli di

maggioranza. Solo in un caso la legge è stata approvata con i soli voti della maggioranza mentre in tutti gli altri si sono affermate coalizioni sovrabbondanti ed eterogenee. Per di più, una parte cospicua della legislazione approvata, 11 leggi su 33, lo è stata all'unanimità.

Nel secondo semestre, al contrario, lo schema largamente dominante, con ben 15 casi su 25, è quello dell'approvazione delle leggi con i soli voti di maggioranza, vale a dire del solo gruppo del PD, al quale solo in rare occasioni si sono aggregati gruppi di opposizione.

Nello specifico, se nel 2014 almeno un gruppo di opposizione figurava nella coalizione approvante il 73 per cento delle leggi, nel primo semestre del 2015 questo valore si impenna fino al 97 per cento, ma precipita poi al 40 per cento nel secondo semestre. Il dato è estremamente significativo e predittivo del carattere che verosimilmente sarà assunto delle dinamiche politiche della decima legislatura, un carattere, si ritiene, che sarà segnato dai tratti del più tipico confronto bipolare.

**Tabella n. 19 - Coalizioni legislative nel 2015**

Coalizioni legislative	2015 IX leg.	2015 X leg.
Coalizione governativa	1	15
Tutti i gruppi	11	4
Maggioranza più un gruppo di opposizione	1	2
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	9	2
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	3	-
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	4	2
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	2	-
Maggioranza più 6 gruppi di opposizione	2	-
TOTALE	33	25

Per quanto attiene alle *modalità di discussione* delle proposte in aula, le fasi registrate nel 2015 denotano un recupero di complessità e di articolazione che nel corso del 2014 si erano alquanto attenuate. In generale si rileva un notevole progresso di tutte le fasi d'aula previste dal regolamento, ad eccezione di quella delle dichiarazioni di voto, sostanzialmente stabile.

Tutti gli indicatori riportati in tabella 20 segnano, rispetto al 2014, una crescita percentuale, talvolta molto pronunciata. La frequenza della fase della relazione, ad esempio, cresce di 7 punti percentuali, quella del dibattito di 11; la discussione di atti di indirizzo collegati, risoluzioni e ordini del giorno parimenti aumenta (dal 16 per cento complessivo del 2014 al 22 per cento), essenzialmente

per effetto dei secondi la cui frequenza è più che triplicata (dall'8 al 29 per cento).

**Tabella n. 20 - Ricorrenza delle varie fasi d'aula nel 2015.**

Fasi	2015	% 2015	% 2014	% 2013
Relazione	47	81%	74%	86%
Dibattito	39	67%	56%	68%
Dichiarazioni di voto	33	57%	63%	46%
Votazione emendamenti	27	47%	44%	46%
Votazione ordini del giorno	17	29%	8%	31%
Risoluzioni collegate	5	9%	8%	22%

Considerazioni analoghe valgono anche a livello delle varie concatenazioni tra fasi, riportate in tabella 21, fra le quali primeggiano le sequenze uguali o superiori alle quattro fasi le cui due più frequenti arrivano a coprire oltre il 40 per cento delle leggi approvate. Assieme a ciò si osserva una tendenziale semplificazione del modello di discussione in aula che tende ad assumere due distinte varianti, l'una caratterizzata dalla massima articolazione e l'altra dall'estrema semplicità (1-3 fasi)

**Tabella n. 21 - Sequenze di esame in aula delle 58 leggi approvate nel 2015.**

N. fasi	Sequenze, al netto del voto	N.	%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	12	21%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	12	21%
2	Relazione	7	12%
3	Relazione + Discussione emendamenti	7	12%
3	Relazione + Dibattito	4	7%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + odg	3	6%
1	Solo voto	2	3%
5	Relazione, dibattito, dichiarazioni di voto+odg	2	3%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	2	3%
5	Dibattito + emendamenti + ordini del giorno+risoluzioni	2	3%
5	Relazione +dibattito+dichiarazioni di voto+risoluzioni	2	3%
4	Relazione + dichiarazioni di voto + emendamenti	1	2%
3	Dibattito + Dichiarazioni di voto	1	2%
3	Dibattito + emendamenti	1	2%
	<b>TOTALE</b>	<b>58</b>	<b>100%</b>

In ultimo si è ritenuto di svolgere un rapido esame della *tempistica di approvazione* delle leggi, misurando la durata dell'iter che va dalla presentazione delle proposte al protocollo all'approvazione in aula. I dati di tabella 22 attestano un significativo aumento della celerità dell'iter nel passaggio dal primo al secondo semestre dell'anno e, in generale, un forte addensamento dei casi sulla classe di maggior rapidità (fino a 30 giorni).

**Tabella n. 22 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi regionali dalla data di registrazione al protocollo alla data di approvazione da parte dell'aula.**

	2015 IX leg.	2015 X leg.	Tutto il periodo
Fra 1 e 30 giorni	18	21	39
Fra 31 e 90 giorni	7	2	9
Fra 91 e 180 giorni	1	2	3
Fra 181 e 360 giorni	5	0	5
Oltre 360 giorni	2	0	2
DURATA MEDIA	87	29	62
TOTALE LEGGI APPROVATE	33	25	58

Si segnala, infine, come ultimo dato degno di attenzione, il fatto che ben 51 delle 105 proposte di legge presentate, contiene una norma specifica sull'entrata in vigore anticipata.