

**DINAMICHE E PROPRIETA' DEL
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO
REGIONALE ALL'AVVIO
DELL'OTTAVA LEGISLATURA**

DINAMICHE E PROPRIETA' DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE ALL'AVVIO DELL'OTTAVA LEGISLATURA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

1. PREMESSA

Il Rapporto annuale sulla legislazione dedica da sempre una sua parte all'analisi quantitativa del procedimento legislativo regionale. Le direttrici lungo le quali si svolge questa analisi preliminare sono quelle dell'intensità dell'iniziativa legislativa, dei suoi esiti, della natura del procedimento e delle proprietà degli atti elaborati. Una particolare attenzione è sempre rivolta a considerare i rapporti che intercorrono fra i soggetti istituzionali e politici attivi nel procedimento: Giunta, Consiglio, commissioni, gruppi politici.

Non abbiamo apportato variazioni significative a questo schema, così come nessuna variazione ha investito la definizione dell'universo di indagine. Questo, infatti, continua ad essere duplice, comprendendo, da un lato le proposte di legge, dall'altro le leggi promulgate.

In questo rapporto, a differenza della maggior parte dei precedenti, il periodo considerato non coincide con l'annualità ma abbraccia tutto il 2006 e i mesi post elettorali del 2005, tutto ciò al fine di esporre un quadro sufficientemente indicativo delle tendenze dell'ottava legislatura.

L'universo d'indagine è costituito da tutte le proposte di legge presentate fra il maggio 2005 e il 31 dicembre 2006 e da tutte le leggi regionali pubblicate in tale periodo. Grazie al passaggio di legislatura, in quest'occasione le leggi pubblicate tendono a coincidere con quelle approvate nel periodo; fa eccezione solamente la legge regionale 15 maggio 2005 n. 43 *Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2003, n. 25 (Interventi a favore degli allevatori partecipanti all'attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini "Blue-tongue")*, approvata nel corso della settima legislatura e promulgata all'inizio dell'ottava. È una legge di iniziativa della Giunta e come tale figurerà sempre nelle colonne ad essa dedicate all'interno di ogni singola tabella.

Le proposte di legge presentate nel periodo sono 154 e vanno dalla n. 1 *Nuove norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale* presentata il 5 maggio 2005, alla n. 154 *Interventi*

per la città di Firenze, Capitale della Toscana, presentata il 28 dicembre 2006.

Le leggi pubblicate nel periodo sono 73, dalla citata legge 43/2005, alla legge 22 dicembre 2006 n. 65 *Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007 e bilancio pluriennale 2007/2009*.

2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'entrata in vigore del nuovo Statuto ha implicato un'ampia serie di conseguenze sul procedimento legislativo sulle quali non possiamo qui intrattenerci e per le quali rimandiamo all'introduzione. Vale però la pena rammentare che ve ne è almeno una – l'aumento del numero dei consiglieri da 50 a 65 – che può esercitare un'influenza diretta sugli aspetti quantitativi della legislazione regionale. Questo perché, non essendo l'iniziativa legislativa soggetta a vincoli, può variare liberamente col variare del numero delle diverse sensibilità politiche, settoriali, territoriali e di genere di cui sono portatori i consiglieri. L'aumento numerico dei rappresentanti politici dovrebbe pertanto accrescere la capacità del collegio di farsi recettore capillare della domanda di rappresentanza emergente dalla collettività regionale. E il terreno dell'iniziativa legislativa parrebbe uno dei più favorevoli a realizzare questo incontro.

I dati raccolti confermano questa ipotesi. Il tasso mensile di proposta rilevato nel 2005-2006 – 7,7 proposte di legge per mese – è infatti uguale a quello medio della settima legislatura (7,8 proposte/mese) e nettamente inferiore a quello medio delle prime sei legislature pari a 9,2 proposte/mese (vedi Tab. 1 del precedente Rapporto).

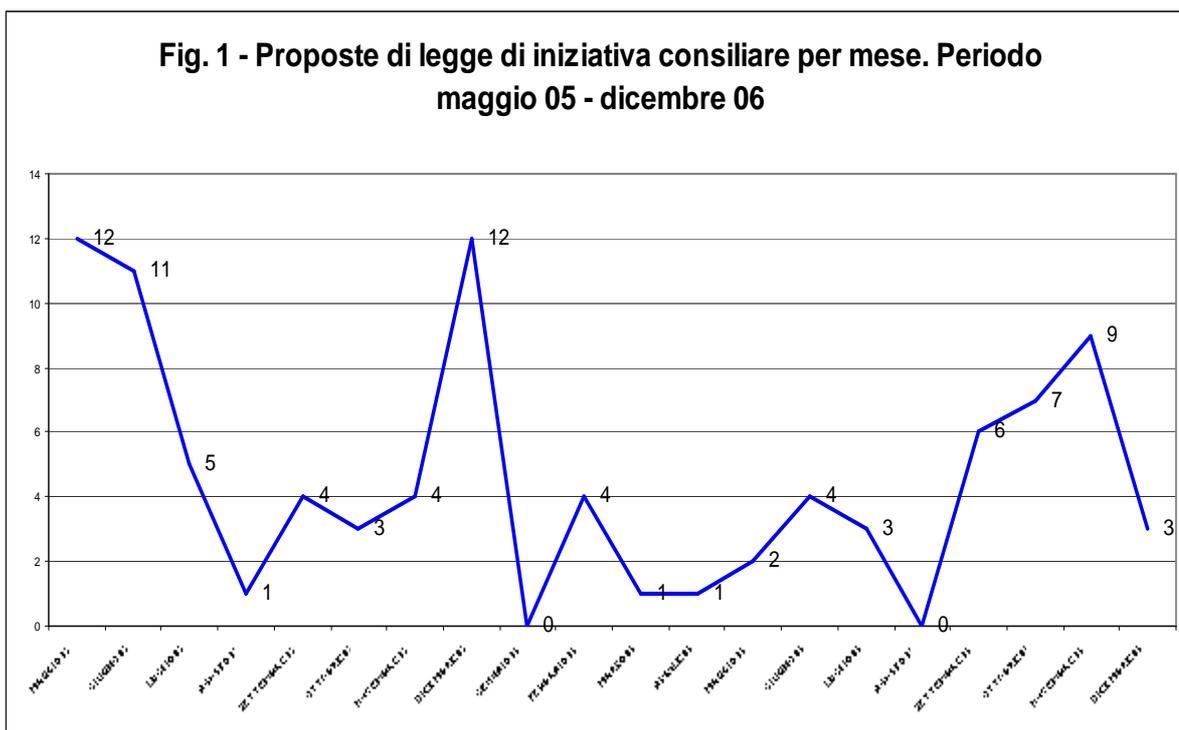
Questo però a livello aggregato: cioè considerando anche la Giunta. Limitando invece l'analisi alle sole proposte di legge di origine consiliare, abbiamo che nel corso dell'ottava legislatura il tasso mensile di proposta consiliare è salito da 2,8 a 4,6 proposte/mese.

Tutto ciò in funzione del maggior numero di consiglieri. Non rileva infatti una crescita della propensione dei singoli consiglieri a proporre leggi, questo dato resta sostanzialmente costante, quel che aumenta invece, e di parecchio, è il numero di consiglieri che possono farlo. L'incremento del tasso mensile di proposta, infatti, per quanto consistente, viene ridimensionato se teniamo conto della diversa ampiezza del collegio, cioè se consideriamo il numero di *proposte di*

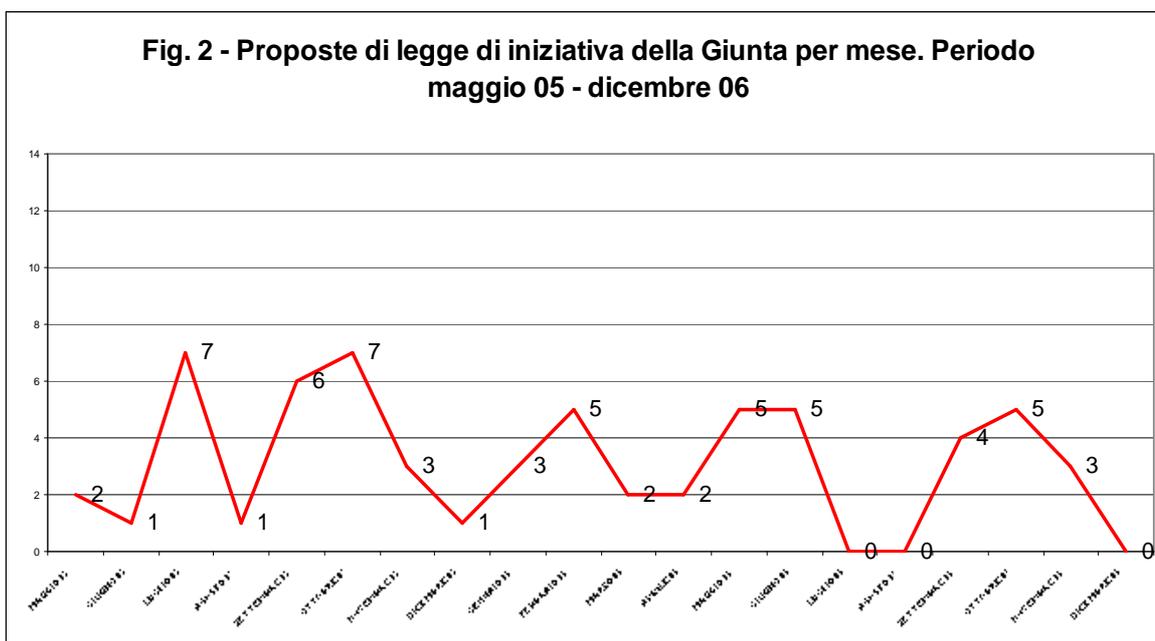
legge mensili pro capite: se nell'ultimo scorcio della settima legislatura questo valore si era attestato a 0,06 proposte di legge/mese per consigliere, attualmente il valore è cresciuto solo fino a 0,07, vale a dire è rimasto costante.

L'aumento del numero dei consiglieri ha dunque avuto questa conseguenza diretta e palpabile sull'estensione dell'iniziativa legislativa: a fronte di un'eclissi delle iniziative della Giunta, il numero di proposte di legge è rimasto elevato grazie al maggior numero di consiglieri che le hanno potute introdurre.

I dati medi e generali che abbiamo appena commentato derivano da andamenti diversificati fra il secondo semestre del 2005 e l'anno 2006. Il volume dell'iniziativa legislativa, infatti, si è mantenuto molto elevato per tutto il 2005, con la presentazione di ben 80 della 154 proposte di legge (10 pdl/mese), mentre nel 2006 ha subito una netta flessione con solamente 74 proposte in 12 mesi (6,1 pdl/mese).



Tale andamento è causato prevalentemente dall'oscillazione dell'iniziativa consiliare la quale, attraversata una fase iniziale di effervescenza nel corso del 2005, flette rapidamente nel 2006. Basti pensare che 52 delle 92 proposte di leggi di origine consiliare si addensano negli otto mesi utili dell'anno 2005, mentre per i restanti dodici del 2006 ne vengono presentate solamente 40, per un quasi dimezzamento del tasso di iniziativa (da 6,5 pdl /mese a 3,3). La Giunta, al contrario (Fig. 2), ha mantenuto un comportamento più uniforme in entrambi i periodi.



Per quanto riguarda la ripartizione dell'iniziativa legislativa fra consiglieri e Giunta, il dato più significativo fra quelli rilevati è che *nel primo scorcio dell'ottava legislatura l'iniziativa legislativa di origine consiliare torna a prevalere su quella della Giunta*. Ben 92 pdl su 154, pari a circa il 60 per cento, sono oggi di origine consiliare, a fronte di 62 proposte di legge della Giunta. L'iniziativa consiliare supera con nettezza quella della Giunta ribaltando in modo quasi simmetrico i rapporti di forza provvisoriamente assestatisi nel periodo coperto dal precedente rapporto 2004-2005 (Giunta 63 per cento, consiglieri 37 per cento), valori invero atipici rispetto al trend caratteristico della settima legislatura (vedi Tab. 1)

**TAB. 1 - ORIGINE ED ESITO DELLE PROPOSTE DI LEGGE NELL'OTTAVA LEGISLATURA
(MAGGIO 2005 - 31 DICEMBRE 2006)**

ESITO / ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N	%	N.	%
Presentate	62	40,3	92	59,7	154	100,0
Promulgate ¹	56	76,7	17	23,3	73	100,0
Respinte	--	--	2	100,0	2	100,0
Confluite in testi unificati	1	100,0	--	--	1	100,0
Giacenti	6	8,6	64	91,4	70	100,0
Ritirate	--	--	9	100,0	9	100,0

* Nelle colonne, sotto la sigla "N." si riporta il numero assoluto delle proposte di legge; sotto la sigla "%" il loro valore in percentuale sui totali di riga.

Sono da aggiungere quattro proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. Si tratta delle seguenti:

- n. 1 "Proposta di modifica alla legge regionale 23 gennaio 1998, n. 7 (Istituzione del servizio volontario di vigilanza ambientale); presentata dai consigli comunali di Lucca, Altopascio, Pescaglia;
- n. 2 "Ripubblicizzazione del servizio idrico integrato della Regione Toscana";
- n. 3 "Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone del mare territoriale", presentata dai consigli comunali di Pisa, Viareggio, Cecina;
- n. 4 "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti tipici regionali".

Le proposte di legge respinte sono le seguenti:

- n. 2 "Scioglimento dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (ARSIA)", dei consiglieri Bianconi, Baudone, Agresti, Totaro, Amadio, Benedetti, Luvisotti;
- n. 79 "Modificazioni alla legge regionale n. 28/2005 ""Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti", dei consiglieri Titoni, Carraresi, Del Carlo;

¹ Include la legge 43/2005 di cui a pagina 1, approvata nella settima legislatura, promulgata e pubblicata nell'ottava

La proposta di legge confluita è la n. 51 "Modifica degli articoli 6 e 25 della legge regionale 23 dicembre 2003, n. 49 - Atti del Consiglio (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura)" GR-Cenni - Assegnata con stessa lettera proposta di legge 51 e confluita nella legge atti consiliari 40 del 24 novembre 2005. La proposta di legge 51 ex legge regionale 49/2003 atti consiliari per notifica UE - assegnata con proposta di legge 48 poi confluita in questa.

Le proposte di legge ritirate sono le seguenti:

- n. 6 "Istituzione dell'ufficio del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale", dei consiglieri Lupi e Roggiolani;
- n. 16 "Disciplina per l'erogazione di contributi e sostegni economici in favore dei consorzi costituiti per la manutenzione e la ricostruzione di strade vicinali di pubblico transito ai sensi del d.lgs. 1 settembre 1918 n. 1446", dei consiglieri Ciucchi e Tei;
- n. 32 "Modificazioni alla legge regionale 3 Agosto 2004 n.43 ""Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB ""Istituto degli Innocenti di Firenze", dei consiglieri Carraresi, Titoni e Del Carlo;
- n. 33 "Modificativa della legge regionale n. 35 del 9 luglio 2003 - ""Certificato di idoneità sportiva agonistica e non agonistica""", delle consigliere Angiolini R. e Fuscagni
- n. 46 "Prelievo in deroga del fringuello ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2.4.1979", dei consiglieri Antichi, Dinelli, Bartolozzi, Celesti, Angiolini R., Ferri, Fuscagni, Marcheschi, Magnolfi, Pizzi e Pollina;
- n. 113 "Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)", del consigliere Ferri;
- n. 135 "Norme per la regolamentazione del prelievo venatorio in deroga e per la concessione dell'autorizzazione delle licenze per gli impianti di cattura dei richiami vivi", dei consiglieri Pizzi, Dinelli, Angiolini, Antichi, Bartolozzi, Celesti, Fuscagni, Marcheschi, Magnolfi e Pollina;

- n. 139 "Prelievo in deroga del fringuello ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", dei consiglieri Carraresi, Del Carlo e Titoni;
- n. 144 "Attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici", dei consiglieri Lippi, Parrini, Ghelli, Ciucchi, Cocchi.

Riguardo agli esiti delle proposte di legge presentate i dati raccolti in tabella n. 1 delineano un quadro caratterizzato dalle seguenti proprietà:

- a) *Effervescenza dell'iniziativa consiliare*, stasi di quella di Giunta.
- b) *Ridotta capacità di conversione*: solo 72 delle 154 proposte di legge presentate nel periodo (pari al 47 per cento) sono divenute leggi vigenti².
- c) *Squilibrio del tasso di successo* a netto favore della Giunta: l'89% delle sue proposte di legge sono divenute leggi, contro un dato del 18% relativo all'iniziativa consiliare. Il tasso di successo della Giunta è in aumento rispetto al precedente rapporto (dal 79 per cento all'89 per cento), mentre quello dell'iniziativa consiliare si dimezza, passando dal 36 al 18 per cento. Le 17 leggi di origine consiliare, se pur pesano per il 23,3% delle leggi promulgate nel periodo e per quanto il loro dato appaia di una certa consistenza in termini comparativi (vedi introduzione), sono solo il 18 per cento delle 92 proposte presentate dai consiglieri.
- d) *Protagonismo dell'Ufficio di presidenza*. Quest'organo introduce 8 delle 92 proposte di iniziativa consiliare, ma con un elevato tasso di successo. Delle otto proposte di legge introdotte dall'Ufficio di presidenza ne sono state approvate ben sei, per un tasso di successo pari al 75%. Un tasso nettamente più elevato di quello delle proposte di legge di iniziativa consiliare le quali, nel loro insieme, vengono convertite solo nel 18 per cento dei casi. Queste sei leggi rappresentano il 35 per cento delle leggi promulgate di origine consiliare e l'8 per cento del totale complessivo delle approvate. La materia è Organi della Regione (vedi tabella in paragrafo Materie).

² Una legge promulgata, come si è detto deriva da una proposta approvata nel corso della settima legislatura

Ancora più evidente è la differenza col tasso di successo delle proposte di legge di origine consiliare ma non dell'Ufficio di presidenza, le quali sono approvate in soli 11 casi su 84, per un tasso di successo del 13 per cento. Ciò vale a dire che le proposte di legge dell'Ufficio di presidenza, da sole, bastano ad elevare il tasso di successo dell'iniziativa consiliare complessiva di ben 5 punti percentuali.

- e) *Aumento degli atti giacenti*: le 70 proposte di legge ancora all'esame del Consiglio rappresentano il 45 per cento del totale, un dato in netta crescita rispetto al periodo precedente.
- f) *Ripresa dell'iniziativa popolare o degli enti locali*: il dato registrato in questo primo scorcio dell'ottava legislatura - quattro proposte - è in verità uno dei più elevati mai avuti (Cfr., Rapporto sulla legislazione (gennaio 2004 - marzo 2005) tabella n. 1).

Se sul finale della settima legislatura si era registrata una netta diversione dal modello tipico dei rapporti fra Giunta e consiglieri riguardo agli aspetti quantitativi del procedimento legislativo, tale da configurare un quadro di elevata effettività e di maggiore equilibrio fra i due soggetti iniziatori sia dal punto di vista dell'iniziativa sia da quello del tasso di successo, l'inizio dell'ottava legislatura ci riporta a scenari più consueti caratterizzati da un sovraccarico di domanda (atti giacenti), da ridotta effettività (bassa percentuale di conversione) e da squilibrio fra gli attori istituzionali, ciascuno dei quali assume una posizione dominante su uno dei due versanti del procedimento: la fase di input per i consiglieri, quella di output per la Giunta. Assumendo come termine di paragone l'ultimo scorcio della settima legislatura, oggetto del precedente rapporto, si ha come la sensazione che il procedimento legislativo, dopo aver assolto con grande efficienza all'impegno di portare a termine i progetti più qualificanti della legislatura passata, si trovi adesso in una fase riflessiva, nel corso della quale si accumula e decanta la domanda di rappresentanza che successivamente potrà essere selezionata, aggregata e infine tradotta in legislazione effettiva. Da quanto precede la presenza di sovraccarico e il bassissimo numero di proposte respinte con un voto esplicito dell'aula.

3. L'INIZIATIVA CONSILIARE

L'ottava legislatura si è aperta all'insegna di una forte crescita dell'iniziativa legislativa promossa dai consiglieri. Ma quali ne sono i tratti

caratteristici politicamente più rilevanti? In quale forme e con quali proprietà si manifesta la loro iniziativa?

A questo fine abbiamo replicato l'analisi esposta nei due precedenti rapporti a livello dei comportamenti individuali dei consiglieri e dei loro gruppi. Ci siamo astenuti dallo scendere nel merito del tipo, della qualità o dell'ampiezza dei testi presentati, limitandoci piuttosto a tratteggiare un quadro riferito ai soli aspetti quantitativi e procedurali dell'iniziativa consiliare atti a denotare la maggiore o minore propensione ad attivare lo strumento legislativo e l'intensità con cui i singoli e i gruppi vi ricorrono. Le variabili prese in considerazione sono pertanto il numero di proposte presentate per consigliere e per gruppo, le aggregazioni politiche dei firmatari.

Come primo dato a valenza generale osserviamo che, anche nel 2005-2006, l'iniziativa consiliare appare debolmente aggregata e fortemente individualizzata a livello dei gruppi consiliari. I dati di tabella 2 mostrano infatti come essa derivi, per quasi i due terzi, dall'attivazione individuale di gruppi non coalizzati. Vale la pena osservare come questa percentuale sia identica a quella rilevata nel precedente rapporto, denotando la sussistenza di un carattere forte e permanente dell'assemblea regionale. Per le altre due classi della tabella rileviamo un parziale riequilibrio a vantaggio di aggregazioni omogenee alle coalizioni a detrimento delle iniziative trasversali (interschieramento) che superano comunque un quinto del totale.

La frammentazione dell'iniziativa è al tempo stesso indicatore e causa della debole posizione del Consiglio rispetto alla Giunta. La frammentazione e la scarsa condivisione delle proposte presentate è infatti concausa del loro minore successo; ma d'altra parte le difficoltà ad avere successo agiscono nel disincentivare, in via preliminare, la costruzione di un consenso ampio e articolato, aprendo così la porta ad un impiego dell'iniziativa legislativa verso finalità espressive e di stimolo. A questo proposito è utile considerare che *solo due delle 58 proposte monopartitiche presentate sono state poi approvate*; diversamente, ben 12 delle 21 proposte interschieramento sono state promulgate. Va anche detto che la capacità di coalizzarsi non è funzione solo della buona volontà dei singoli quanto anche degli oggetti cui si indirizza. Non sfuggirà dunque il fatto che le 21 proposte interschieramento vertono per la maggior parte su argomenti concernenti l'assetto istituzionale del Consiglio.

TAB. 2 – PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA CONSILIARE PER LIVELLO DI AGGREGAZIONE DEI PRESENTATORI NEL 2005-2006

AGGREGAZIONI DI PRESENTATORI	N. PROPOSTE	%
Monopartitiche	58	63,1
Coalizionali	13	14,1
Interschieramento	21	22,8
Totale Pdl di iniziativa consiliare	92	100,0

* Le Pdl Interschieramento includono quelle dell'Ufficio di presidenza

La prevalenza di un'iniziativa legislativa individualizzata ci porta a considerare con attenzione il comportamento dei singoli gruppi e dei singoli individui: in tabella 3 si riporta la distribuzione dei 67 consiglieri per numero di proposte di legge sottoscritte e le variazioni percentuali rispetto al rapporto precedente.³

TAB. 3 – NUMERO DI CONSIGLIERI REGIONALI PER NUMERO DI PROPOSTE DI LEGGE SOTTOSCRITTE NEL 2005-2006

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	% consiglieri	Variazione % sul 2004-2005
Nessuna	5	7,5	-7,7
Da 1 a 2	18	26,9	-5,7
Da 3 a 4	10	14,9	4,0
Da 5 a 6		6,0	-4,9
Da 7 a 8	12	17,9	-1,7
Da 9 a 10	4	6,0	3,8
Da 11 a 12	6	9,0	4,7
Oltre 12		11,9	7,6
TOTALE CONSIGLIERI	67	100	

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

La prima e più importante cosa da rilevare è che si dimezza il sottogruppo dei consiglieri totalmente assenti dalla fase dell'iniziativa (nessuna proposta di legge), i quali scendono dal 15 per cento del precedente rapporto all'attuale 7 per cento. Sempre in riduzione, ma

³ Il numero 67 corrisponde a tutti i consiglieri che si sono avvicinati nel periodo, includendo le dimissioni.

meno accentuata, è il segmento dei consiglieri debolmente attivi (da una a sei proposte di legge sottoscritte) che flette di oltre 6 punti percentuali. In netta crescita, infine, sono i segmenti di consiglieri molto attivi (firmatari di 9 o più proposte di legge), che complessivamente crescono di oltre 15 punti percentuali. Questo ultimo dato è di estremo interesse poiché denota una crescita del coinvolgimento individuale nel processo legislativo: *per quanto il loro numero sia cresciuto, sono sempre meno i consiglieri che si chiamano fuori dall'iniziativa legislativa, mentre cresce il numero di quelli che vi partecipano con intensità.*

Vale la pena osservare che i consiglieri maggiormente attivi sul versante dell'iniziativa militano prevalentemente nelle file di gruppi di opposizione o sono membri dell'Ufficio di presidenza (che come abbiamo visto partecipa attivamente all'iniziativa legislativa) mentre solo un terzo di loro fa parte di formazioni della maggioranza. Il fenomeno trova spiegazione peraltro nella particolare tattica legislativa seguita dall'UDC, FI e AN i cui consiglieri, almeno nella maggior parte dei casi, agiscono come gruppo, firmando tutti insieme le stesse proposte di legge. Meno granitico e più variegato il comportamento delle forze della maggioranza, in particolare di quelle maggiori, i cui consiglieri distribuiscono il loro impegno in modo differenziato.

Focalizzando l'attenzione sui gruppi politici osserviamo come la partecipazione delle varie sigle all'iniziativa legislativa sia differenziata e in evoluzione rispetto al passato. In tabella 4 si riportano le proposte di legge sottoscritte da ciascun gruppo, sia da solo che in combinazione con altri. In linea generale, riferendoci ai comportamenti aggregati (proposte di legge sottoscritte da soli o in aggregazione con altri gruppi) registriamo una contrazione dell'iniziativa dei gruppi della maggioranza di Toscana democratica che nel passato più recente, si erano distinti per un forte attivismo (DS E VERDI) e una forte crescita delle opposizioni, in particolare di AN e dell'UDC. Ne risulta un quadro di relativa omogeneità nella partecipazione dei vari gruppi all'iniziativa legislativa, un'omogeneità che è ben rappresentata dalla contrazione del campo di variazione: se nel precedente rapporto l'incidenza percentuale dei singoli gruppi sul totale delle proposte di legge presentate spaziavano da un minimo del 2 ad un massimo del 28 per cento, adesso questo spazio si è ridotto di parecchio innalzando il suo limite inferiore fino quasi all'8 per cento.

TAB. 4 – PROPOSTE DI LEGGE SOTTOSCRITTE PER GRUPPO CONSILIARE NEL 2005-2006

GRUPPI CONSILIARI	N.	% sul totale delle 92 pdl consiliari	Variazione % sul 2004-2005
AN	18	19,6	+17,6
SDI	13	14,1	+5,1
PdCI	12	13,0	+6
UDC	19	20,7	+19,7
PRC	7	7,6	- 5,4
Ufficio di Presidenza	8	8,7	-6,3
FI	26	28,3	+6,
MARGHERITA	22	23,9	+3,9
VERDI	20	21,7	- 6,3
DS	20	21,7	- 6,3

L'omogeneità di cui si è detto viene confermata anche dall'esame di tabella 5 nella quale si dà conto dei comportamenti individuali, laddove vi è un'iniziativa monopartitica, o delle coalizioni messe in gioco laddove vi sia un agire sinergico di più gruppi.

TAB. 5 – PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE PER GRUPPO CONSILIARE, COME UNICO FIRMATARIO, O PER COALIZIONE

GRUPPI CONSILIARI	N.	% sul totale delle 92 pdl consiliari
AN	7	7,6
SDI	2	2,2
PdCI	1	1,1
PRC	2	2,2
UDC	11	12,0
DS	5	5,3
MARGHERITA	8	8,7
Ufficio di Presidenza	8	8,7
FI	11	12,0
VERDI	10	10,8
Trasversali	8	8,7
Casa delle Libertà	7	7,6
Toscana Democratica	9	9,8
TD + PRC	2	2,2
Gruppo misto	1	1,1
Totale	92	100,00%

I dati della tabella 5 ci informano che ben 36 proposte di legge su 92, circa il 40 per cento, sono state presentate da gruppi o aggregazioni facenti parte dell'opposizione di centro destra, poco più del 30 per cento sono invece le proposte introdotte da gruppi o aggregazioni facenti capo a Toscana democratica, 8 da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio.

Se in passato dunque l'iniziativa legislativa ci era apparsa sempre specifico appannaggio dell'una o dell'altra coalizione (del centro destra fino al 2004, di Toscana democratica nel 2004 e 2005) attualmente questa si presenta come ben distribuita e scarsamente sensibile alla discriminante politica, *delineando un tratto più marcatamente pluralistico dell'assemblea, in luogo di quello avversariale sinora prevalente.*

Pertanto, al di là del ridotto tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, osserviamo che l'ampia partecipazione dei consiglieri all'iniziativa e la tendenziale equidistribuzione della stessa fra le varie formazioni politiche, concorrono ad elevare il livello del confronto politico che ha luogo nell'assemblea: questo infatti tende sempre più a strutturarsi attorno a proposte di legge – cioè a prodotti complessi ed evoluti dell'attività consiliare – la cui elaborazione coinvolge un numero sempre più ampio di eletti e che nel loro insieme appaiono meno vincolate di un tempo alla rigida contrapposizione fra i due principali blocchi elettorali.

4. DIMENSIONI FISICHE

L'analisi della legislazione da un punto di vista meramente quantitativo può apparire, a ragione, estremamente riduttiva e persino fuorviante. Non vogliamo qui contestare questa elementare considerazione; riteniamo tuttavia che valga la pena di compiere uno sforzo anche in questa direzione, per almeno due motivi. A livello generale perché ciò offre l'opportunità di dare ai lettori elementi di conoscenza più dettagliati e approfonditi su come effettivamente si configuri il prodotto legislativo. Più nel merito, perché si ritiene che l'articolazione dei rapporti fra le grandezze fisiche che compongono una legge, la loro interdipendenza, il loro dosaggio, concorrano a determinare proprietà qualitative più salienti quali, in primo luogo, la sua leggibilità e la sua rilevanza. Se infatti è chiaro che le dimensioni delle leggi e delle proposte sono solo un indicatore estremamente rozzo del loro valore, bisogna anche ricordare di come sia proprio l'elemento quantitativo ad essere impiegato per denotare il rango inferiore di talune di loro, definite appunto "leggine". In ultimo, la variazione di queste grandezze fisiche nel

passaggio dalla fase propositiva alla promulgazione fornisce indicazioni rilevanti circa la capacità trasformativa del Consiglio e delle modalità con cui questa si esplica.

Procediamo quindi ad esaminare le proprietà fisiche maggiormente salienti delle proposte e delle leggi regionali; gli indicatori adottati sono, come di consueto, il numero di articoli, il numero di commi e il numero di caratteri di ogni singola legge o proposta. I dati che seguono (alle tabelle 6, 7 e 8) contengono la distribuzione delle proposte di legge e delle leggi approvate per classi omogenee di ampiezza.

A livello delle proposte, osserviamo come sia la distribuzione per articoli che quella per commi che quella per caratteri, conservino il caratteristico andamento rilevato in tutti i precedenti rapporti: frequenze fortemente polarizzate all'estremo iniziale della scala, con una debole ma significativa risalita nella classe di maggiore ampiezza dei testi (oltre 20 articoli, oltre 40 commi, oltre 20.000 caratteri a seconda dei casi).

Continua ad essere molto debole la dispersione fra le classi: osserviamo infatti come le proposte di legge si concentrino nelle prime due classi di ampiezza, indicando con ciò la netta predominanza di testi brevi o brevissimi: la concentrazione è nettamente più forte nel caso dei caratteri. A fronte di ciò, cala sensibilmente rispetto al precedente rapporto la quota di proposte ricadenti nella classe di maggiore ampiezza per tutti e tre gli indicatori.

L'iniziativa consiliare prevale nettamente fra le classi di ampiezza più piccole, confermandosi come estremamente ridotta dal punto di vista dimensionale. Ciò avviene a dispetto della grande abbondanza di proposte di legge consiliari, un'abbondanza, si ritiene, nella quale avrebbero potuto ben trovar posto anche testi di grandi dimensioni; il fatto che ciò non si verifichi fa individuare nelle ridotte dimensioni un tratto caratteristico dell'iniziativa consiliare.

Nella generale rarefazione dei testi di maggior impegno quantitativo (oltre 20 articoli, oltre 40 commi, oltre 20 mila caratteri), solo la Giunta riesce ad essere presente in maniera apprezzabile in questo settore, con diverse proposte di legge quasi sempre approvate.

TAB. 6 – PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE NEL 2006 - 2006 E LEGGI PUBBLICATE PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	Giunta		Consiglieri		Totale		Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	28	45	48	52	76	49	25	45	12	71	37	51
Da 6 a 10	13	21	31	33	44	29	15	25	5	29	20	26
Da 11 a 15	7	11	6	7	13	8	5	9	-	-	5	7
Da 16 a 20	4	6	3	3	7	4	2	4	-	-	2	3
Oltre 20	10	17	4	5	14	10	9	17	-	-	9	13
TOTALE	62	100	92	100	154	100	55	100	17	100	73	100

Passando a esaminare le leggi promulgate (parte destra della tabella) possiamo segnalare due fenomeni caratteristici. La serie delle leggi proposte dalla Giunta tende a ricalcare molto fedelmente la corrispondente serie delle proposte di legge: tutto ciò in ragione dell'elevato tasso di successo che, con tutta evidenza, fa sì che il procedimento di approvazione non sia selettivo. Diversissimo il caso delle leggi di iniziativa consiliare le quali si distribuiscono in maniera assai difforme dalle proposte di legge: la serie ci appare infatti tronca, priva delle tre classi di ampiezza più grande, e iper concentrata, con più del 70 per cento dei testi sotto la soglia dei 5 articoli. In questo caso veramente assistiamo ad una selezione molto forte ed unidirezionale che spazza via il contributo consiliare da tutta la legislazione di più ampia portata quantitativa.

Considerazioni analoghe possono esser fatte anche a proposito della distribuzione per commi e per caratteri, con una sensibile accentuazione del trend quanto più l'indicatore scende nel dettaglio: con la distribuzione per caratteri la tendenza è quasi esasperata con una concentrazione quasi totalitaria delle leggi di origine consiliare nella classe inferiore ai 5.000 caratteri (Tab. 8). Come già anticipato nel commento dei dati di tabella 2, se l'iniziativa consiliare appare in forte progresso, questa risulta meno efficace che nel recente passato quanto a numero di atti approvati e di minore impatto quanto a dimensione degli stessi. Non che ciò porti a cambiamenti di rilievo epocale, tuttavia non si può disconoscere il fatto che per tutti gli indicatori adottati (leggi, articoli,

commi, caratteri) l'impronta consiliare sul totale della legislazione prodotta tende a ridursi.

A tale proposito giova rifarsi ai dati riportati in figura 3 e paragonarli all'identico grafico del Rapporto 2004-2005: osserviamo così che il contributo dell'iniziativa consiliare sulle leggi approvate, passa dal 22 al 17 per cento per gli articoli, per i commi dall'11 scende al 10 per cento, mentre per i caratteri crolla dal 10 al 6 per cento.

TAB. 7 – PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE NEL 2005 - 2006 E LEGGI PUBBLICATE, PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

COMMI	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE		GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
Da 1 a 10	35	56%	48	52%	83	54%	29	53%	14	82%	43	59%
Da 11 a 20	3	5%	21	23%	24	16%	6	11	1	6%	7	10%
Da 21 a 30	10	16%	8	9%	18	12%	9	14	2	12%	11	14%
Da 31 a 40	5	8%	5	5%	10	6%	5	9	-	-	5	7%
Oltre 40	9	15%	10	11%	19	12%	7	13	-	-	7	10%
TOTALE	62	100%	92	100%	154	100%	56	100%	17	100%	73	100%

TAB. 8 – PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE NEL 2004-2005 E LEGGI PUBBLICATE PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

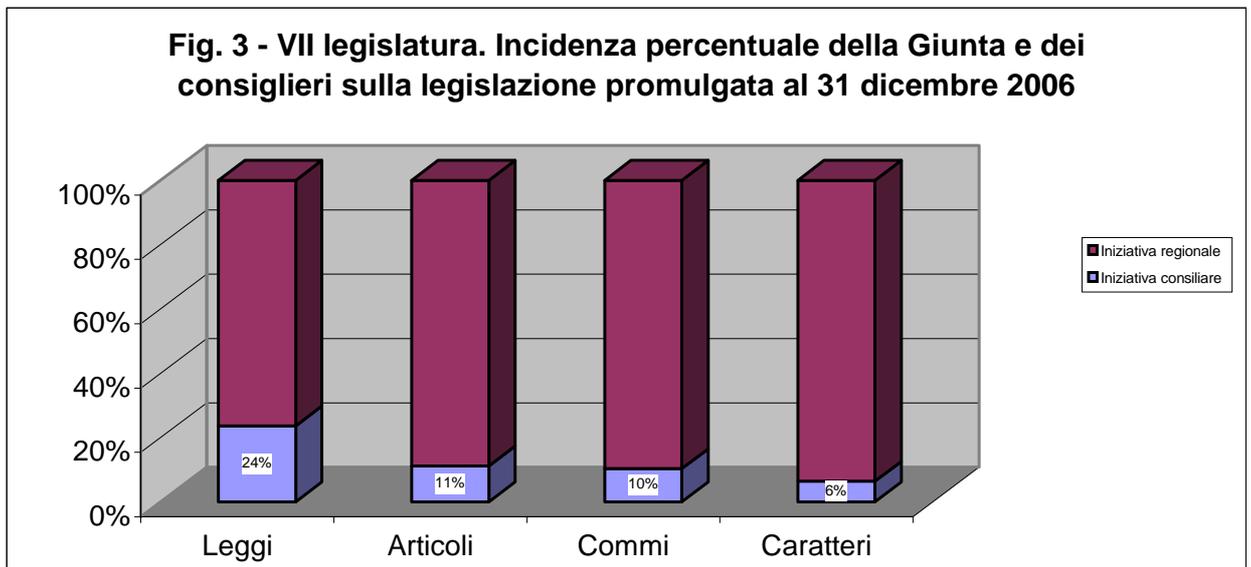
CARATTERI	PROPOSTE DI LEGGE						LEGGI PROMULGATE					
	GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE		GIUNTA		CONSIGLIERI		TOTALE	
Fino a 5.000	32	52%	63	68%	95	62%	29	53%	16	94%	45	62%
Da 5.001 a 10.000	13	21%	15	17%	28	19%	14	24%	1	6%	15	20%
Da 10.001 a 15.000	5	8%	3	3%	8	5%	4	7%	-	-	4	5%
Da 15.001 a 20.000	5	8%	8	9%	13	8%	4	7%	-	-	4	5%
Oltre 20.000	7	11%	3	3%	10	6%	5	9%	-	-	5	7%
TOTALE	62	100%	92	100%	154	100%	56	100%	17	-	73	100%

Queste tendenze, tuttavia, sono solo accentuate per l'iniziativa consiliare, in realtà la riduzione degli indicatori quantitativi vira verso il basso in senso generale. Se infatti spostiamo l'attenzione dalle

distribuzioni per classi agli indicatori di tendenza centrale, troviamo la conferma che rispetto alla fine della settima legislatura oggetto del precedente rapporto, gli atti elaborati nel procedimento legislativo tendono oggi a ridursi per ampiezza e per articolazione. La tabella 9 ci informa infatti che, rispetto al più recente passato (Rapporto 2004-2005) sia per le proposte di legge sia per le leggi prodotte, tutti gli indicatori quantitativi assumono valori inferiori. Il calo investe sia il numero medio di articoli che di commi che di caratteri, sia delle leggi sia delle proposte di legge. Osserviamo che la sua entità è particolarmente vasta nel caso delle leggi per tutti e tre gli indici e, soprattutto, per quanto riguarda il numero medio di caratteri che precipita da 15.549 a 6.548, per un calo quasi del 60 per cento.

TAB. 9 - PROPOSTE DI LEGGE E LEGGI PUBBLICATE: INDICI DI TENDENZA CENTRALE E RAFFRONTO COL PRECEDENTE RAPPORTO

	2005-2006		2004-2005	
	Proposte di legge	Leggi	Proposte di legge	Leggi
Media articoli	8	8	15	16
Media commi	19	18	37	42
Media caratteri	6.653	6.548	12.769	15.549



5. Dimensioni fisiche e trasformazione dei testi

Prendendo spunto dalla rilevazione condotta sulle dimensioni fisiche della legislazione promulgata e di quella proposta, ci siamo interrogati circa le eventuali altre utilità offerte da un simile tipo di approccio.

La più immediata e più interessante prospettiva di ricerca inerisce il Consiglio regionale quale soggetto modificatore e co-produttore della legislazione regionale.

Nel merito abbiamo convenuto che l'attività modificativa del Consiglio – sia quella a carattere eminentemente politico, sia quella più tecnica di applicazione delle prescrizioni del Manuale e dello Statuto – debbano, se presenti, precipitare in alterazioni significative delle proprietà fisiche delle leggi, dell'ampiezza e della conformazione dei testi. Eventuali variazioni nel numero degli articoli, dei commi e dei caratteri possono dunque essere rilevatrici della sussistenza o meno di un'attività emendativa, più o meno formalizzata, e delle dimensioni in cui questa si esplica, fornendo indicazioni utili a meglio comprendere quale sia il ruolo del Consiglio all'interno del processo legislativo. Tutto quanto precede assumendo come dati di base: a) un'ambivalenza della funzione emendativa (tecnica e politica); b) la presenza, ad oggi, di un insieme di regole ben definito riguardo la redazione dei testi normativi (il Manuale) che obiettivamente induce una pressione sui testi originati in fase di iniziativa.

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

Operativamente abbiamo proceduto mettendo in correlazione le proprietà fisiche delle 73 leggi promulgate con quelle delle proposte di legge da cui derivano, misurando tutte le eventuali variazioni nel numero di articoli, di commi e di caratteri del prodotto finito rispetto al primo prototipo.

I risultati dell'indagine definiscono un quadro di sensibile influenza consiliare.

A livello generale osserviamo che solo una esigua minoranza delle leggi convertite ha passato indenne l'elaborazione consiliare: solo 8 leggi su 73 (cioè solo l'11 per cento) sono state approvate con lo stesso numero di articoli, commi e caratteri della proposta di legge originaria. Per tutte le restanti rileva una qualche forma di modificazione; nello specifico:

- 11 leggi (il 15 per cento del totale) hanno subito cambiamenti nel numero di articoli: 5 in diminuzione, 6 in aumento;
- 31 leggi (il 43 per cento del totale) hanno subito una modificazione nel numero di commi: 12 in diminuzione, 19 in aumento;
- 62 leggi (l'86 per cento), ha subito una modificazione nel numero dei caratteri: 28 in diminuzione, 34 in aumento.

Possiamo dunque asserire che nel corso dell'esame in Consiglio delle leggi, il cambiamento è la regola ed è la sua assenza a costituire un'eccezione.

La diffusione del cambiamento cresce col crescere del dettaglio dell'analisi: minore per gli articoli, maggiore per i caratteri, intermedia per i commi, e varia anche in relazione al proponente: come atteso le leggi proposte dalla Giunta ricevono dal Consiglio un'attenzione particolare, mentre le proposte originate in seno al Consiglio stesso subiscono modifiche in minore percentuale; basti pensare che la loro presenza fra le leggi prive di modifiche è del 50 per cento rispetto a un 23 per cento in rapporto al totale (vedi Tab. 1).

La prevalenza è dei cambiamenti in aumento – di articoli, commi e caratteri – come se il legislatore consiliare sentisse la necessità di integrare, specificare, articolare meglio, le disposizioni proposte; è possibile che l'inserimento di clausole valutative e di norme concernenti l'entrata in vigore abbia questo effetto.

Fra le tre possibili, la modifica nel numero dei caratteri è di gran lunga la più diffusa, ed anche la più resistente, nel senso che si trova spesso da sola in assenza di uno o anche di entrambe le altre.

È probabilmente anche la più significativa, dal momento che le due precedenti a buon diritto possono avere luogo anche ai fini della migliore leggibilità della norma, della sua più opportuna presentazione e così via: la modifica del numero di caratteri, al contrario, è più soggetta a identificare anche un cambiamento di ciò che effettivamente la legge "dice", e da questo punto di vista osserviamo come l'intervento consiliare sia esteso e profondo.

Sarà compito dei contributi successivi approfondire gli aspetti qualitativi e di dettaglio di questo punto, per ora l'analisi quantitativa descrive la sussistenza di un'attività intensa, di un lavoro alacre attorno ai testi.

Collocandoci sempre sul versante dell'analisi quantitativa, giova rapportare le modifiche che abbiamo rilevato sull'ampiezza iniziale dei testi ai quali si sono applicate e spostare così il fuoco dalla diffusione delle modifiche alla loro portata. È di tutta evidenza, infatti, che a parità di numero di elementi fisici modificati, l'intensità e la profondità dei cambiamenti sarà maggiore o minore a seconda della quantità di tali elementi nel testo iniziale. Un conto è aggiungere due articoli di una proposta di legge di 30, altra cosa è aggiungerli a una di tre.

Da questo punto di vista le leggi approvate nel periodo sembrano più soggette a subire conseguenze a livello della struttura per commi, la quale è esposta a oscillazioni più rilevanti, con una variazione media del numero di commi del 20 per cento rispetto alle proposte di origine.

Ma è sempre la variazione dei caratteri che appare come più politicamente significativa e che cattura la nostra attenzione.

Sappiamo che 62 delle leggi approvate hanno un numero di caratteri diverso da quello delle proposte di origine; per alcune l'impatto dei caratteri mutati in percentuale ai caratteri iniziali è minimo, per altre è invece molto significativo (vedi tabella 10).

TAB. 10 - LEGGI MODIFICATE RISPETTO ALLA PROPOSTA ORIGINARIA, PER VARIAZIONE PERCENTUALE DEL NUMERO DI CARATTERI

CARATTERI MODIFICATI	N. LEGGI	%
Fino all'1% della proposta	28	45,2
Dall'1,1 al 10%	16	25,8
Oltre il 10%	18	29,0
Totale	62	100,0

Se per circa metà delle leggi si può parlare di modifiche di impatto ridotto sul testo base (inferiore all'1 per cento dei caratteri della proposta di legge), per la parte restante le modifiche sono sensibili, e in un terzo circa del campione appaiono di notevole estensione (oltre il 10 per cento).

Sotto questo aspetto, le leggi che appaiono maggiormente "manomesse" rispetto alla proposta iniziale sono la legge 10 luglio 2006,

n. 26 *Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 "Disciplina del servizio sanitario regionale." Nuova disciplina dell'Agenzia regionale di sanità)*; e la legge 16 settembre 2005, n. 55 *Integrazione alla legge regionale 20 dicembre 2004, n. 71 (Legge finanziaria per l'anno 2005)*. Mutate rispettivamente per il 44 e per il 40 per cento dei caratteri.

Vero è che la quantità delle modifiche poco dice intorno alla loro qualità o rilevanza, e tuttavia, se teniamo conto che tutte le proposte di legge della Giunta subiscono un primo vaglio da parte dell'Ufficio legislativo della Presidenza, è lecito supporre che buona parte delle modifiche realizzate in Consiglio si diriga verso obiettivi di un minimo rilievo.

Se queste modifiche rispondano a una logica prevalentemente tecnica o non invece politica e di merito; se esse maturino in commissione più spesso che in aula, non è qui dato sapere. Resta però fermo il loro valore generale di questa analisi, purtroppo per ora solo esplorativa, dalla quale si traggono tuttavia auspici chiarissimi intorno alla funzionalità ed al ruolo dell'istituzione consiliare. Lungi dall'esser notaio, camera di ratifica o mero recettore delle iniziative dell'esecutivo, il Consiglio regionale si presenta come attore vivace e partecipe del processo legislativo.

6. DIMENSIONI DI CONTENUTO

Se classifichiamo le leggi e le proposte di legge in base all'estensione della platea di soggetti nei confronti dei quali esse, sono indirizzate secondo la collaudata classificazione in atti di estensione individuale, micro sezionale e generale, notiamo una sensibile riduzione dei target verso cui si indirizza l'iniziativa legislativa e ai quali approda la produzione legislativa effettiva.

Il fenomeno è ben evidente dalle tabelle 11 e 12, le quali indicano *una netta perdita di generalità* del procedimento legislativo rispetto alle tendenze misurate nel precedente rapporto, sia a livello delle proposte che delle leggi promulgate.

È segno di ciò la percentuale di leggi e di proposte di legge di estensione individuale e microsezionale, che tornano a superare gli atti a carattere settoriale e generale. In entrambi i casi si stabilisce un rapporto di 52 vs 48 per cento a vantaggio degli atti di minore ampiezza i quali raddoppiano la loro incidenza rispetto al periodo 2004-2005 e si

riallineano al trend caratteristico della settima legislatura, intensificandolo ulteriormente.

Se nel 2004-2005 le proposte individuali o microsezionali erano un quarto del totale, adesso superano la metà; discorso analogo vale per le leggi di questo tipo pubblicate, che salgono dal 26,3 per cento al 52. A livello di proposte di legge è evidente l'influenza che l'iniziativa consiliare esercita sul dato complessivo assommando a 64 delle 81 proposte di questi due tipi. Ma a livello di leggi promulgate anche il contributo della Giunta si fa sentire incidendo per ben 24 delle 38 leggi di tabella 12.

Per quanto concerne il comportamento dei consiglieri esso pare ispirato da una maggiore propensione a testi di ampiezza microsezionale e individuale, che tuttavia vengono approvati in ridotta percentuale, e da una evidente difficoltà a regolare temi di rilievo generale e settoriale. In tale ambito la Giunta, forte delle proprie competenze e della struttura dipartimentale, primeggia nettamente dando origine a ben 31 delle 34 leggi di tale estensione. Alla fine, pur recuperando una situazione di maggiore equilibrio, le leggi approvate di tipo settoriale e generale crollano dal 73 per cento del 2004-2005 all'attuale 47.

Da segnalare che le proposte di legge di ampiezza individuale sono quelle che hanno la più elevata probabilità di conversione (il 50 per cento esatto, da 36 proposte a 18 leggi) probabilmente in ragione del loro carattere provvedimentale e urgente.

TAB. 11 - PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE SECONDO LE DIMENSIONI ASTRATTE DI CONTENUTO

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	10	16,4	26	28,0	36	23,4
Micro sezionale	17	27,9	38	40,9	55	35,7
Settoriale	15	24,6	15	16,1	30	19,5
Generale	19	31,1	14	15,1	45	29,2
Totale	61	100,0	93	100,0	154	100,0

TAB. 12 - LEGGI PROMULGATE SECONDO LE DIMENSIONI ASTRATTE DI CONTENUTO

ESTENSIONE/ ORIGINE	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Individuale	8	14,3	10	58,8	18	24,7
Micro sezionale	16	28,6	5	29,4	21	28,8
Settoriale	13	23,2	2	11,8	15	20,5
Generale	19	33,9	1	5,9	20	27,4
Totale	56	100,0	17	100,0	73	100,0

7. MATERIE

Come di consueto l'analisi della legislazione per materie e per macro settori viene condotta facendo riferimento alla classificazione adottata dal gruppo di studio Regioni-Camera dei Deputati per la redazione del rapporto nazionale sulla legislazione; la sua griglia di classificazione non è stata modificata e risulta perciò possibile fare una comparazione col precedente rapporto.

La distribuzione per materie delle proposte di legge è stata sinora contraddistinta da due caratteristiche dominanti: l'elevata selettività e la debole differenziazione fra Giunta e consiglieri. I dati delle proposte di legge presentate nel 2005-2006 (Tab. 13) confermano entrambi questi tratti caratteristici: quello della selettività in modo particolarmente evidente.

La presenza di una spiccata logica selettiva è data dal fatto che la copertura effettiva delle materie ad opera di proposte di legge, è nettamente inferiore al totale delle voci riportate in tabella. Nessuno dei soggetti iniziatori, infatti, giunge a coprire l'intero ventaglio delle materie della tabella. Una simile copertura non viene raggiunta neppure dall'azione combinata di entrambi. Abbiamo così ben 11 voci scoperte su un totale di 39 possibili, per un'incidenza del 28 per cento. Nel periodo analizzato dal precedente rapporto, questa quota di mancata copertura fu leggermente superiore (34 per cento) ma fu inferiore anche il numero di proposte presentate (46 in luogo di 92), quindi i due valori sono sostanzialmente in linea.

Se l'iniziativa cresce, allora essa è ben lungi dal distribuirsi equamente, al contrario, si aggruma attorno ad ambiti tematici ristretti e

ben definiti. Nel 2004-2005 le materie con una ricorrenza superiore alle 6 proposte di legge pesavano per il 62 per cento del volume complessivo dell'iniziativa, adesso tale indice è cresciuto di ben 10 punti percentuali. Abbiamo dunque, non solo una parziale copertura delle materie, ma anche una forte concentrazione delle proposte su di un numero esiguo di voci.

Attualmente il maggior numero di proposte accresce anziché ridurre la concentrazione per materia e conferma quello della selettività per materia come uno dei tratti forti dell'iniziativa legislativa regionale.

Per quanto riguarda la differenziazione, osserviamo invece che questa appare oggi sempre debole, per quanto in aumento per numero di materie. Attualmente le materie interessate da una compresenza di iniziativa sono soltanto 17 in luogo delle ben 32 del precedente periodo.

E tuttavia, al loro interno non è possibile notare una prevalenza dell'uno o dell'altro soggetto in ambiti tematici determinati che sia tale da far emergere una specializzazione assoluta. La Giunta, infatti, a parte l'assoluto predominio in materia di bilancio, sembra capace di contrapporre all'effervescente attivismo consiliare una buona capacità di iniziativa in molti settori, a un livello almeno proporzionato con le differenti dimensioni di scala dei rispettivi volumi di iniziativa. Pertanto se nelle materie dei servizi sociali, degli organi regionali e della caccia, pesca etc... l'iniziativa consiliare è di gran lunga dominante, in tutte le altre materie di compresenza, i rispettivi valori sono molto più ravvicinati e in linea con il differente peso relativo dei due soggetti.

La vera e decisiva differenziazione viene a questo punto determinata dalla totale assenza della Giunta in un gran numero di materie nelle quali i consiglieri tentano sortite, sia pure sporadiche e infruttuose (Tab. 13).

TAB. 13 – PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE NEL 2005 - 2006 PER MATERIA E SOGGETTO PRESENTATORE. VALORI ASSOLUTI

MATERIE	Giunta	Consiglieri	Totale
1. Tutela della salute	12	15	27
2. Bilancio	18	2	20
3. Organi della Regione	3	17	20
4. Servizi sociali	1	10	11
5. Caccia, pesca e itticoltura	2	9	11
6. Enti locali e decentramento	4	4	8
7. Agricoltura e foreste	4	3	7
8. Personale ed amministrazione	3	4	7
9. Industria	4	1	5
10. Commercio, fiere e mercati	2	3	4
11. Beni e attività culturali	2	2	4
12. Trasporti	1	3	4
13. Territorio e urbanistica	1	2	3
14. Ambiente e rifiuti	1	2	3
15. Risorse idriche e difesa del suolo	1	1	2
16. Ordinamento della comunicazione	1	1	2
17. Spettacolo	1	1	2
18. Opere pubbliche		2	2
19. Lavoro		2	2
20. Previdenza complementare e..		2	2
21. Sistema di elezione e casi di		1	1
22. Istruzione scolastica		1	1
23. Energia		1	1
24. Sport		1	1
25. Miniere		1	1
26. Turismo		1	1
27. Sostegno all'innovazione		1	1
28. Protezione civile	1		1
29. Contabilità regionale			
30. Tributi			
31. Professioni			
32. Rapporti internazionali e			
33. Artigianato			
34. Casse di risparmio...			
35. Enti credito fondiario			
36. Viabilità			
37. Alimentazione			
38. Formazione professionale			
39. Ricerca scientifica e ...			
Totale	62	92	154

TAB. 14 – LEGGI APPROVATE E PUBBLICATE NEL 2005 - 2006 PER MATERIA E SOGGETTO PRESENTATORE. VALORI ASSOLUTI

MATERIE	Giunta	Consiglieri	Totale
1. Bilancio	18	1	19
2. Tutela della salute	10	3	13
3. Organi della Regione	2	6	8
4. Enti locali e decentramento	5	1	6
5. Agricoltura e foreste	3	1	4
6. Caccia, pesca e itticoltura	1	3	4
7. Personale ed amministrazione	2	1	3
8. Industria	3		3
9. Servizi sociali	1	1	2
10. Ambiente e rifiuti	1	1	2
11. Beni e attività culturali	2		2
12. Commercio, fiere e mercati	1		1
13. Territorio e urbanistica	1		1
14. Trasporti	1		1
15. Risorse idriche e difesa del suolo	1		1
16. Protezione civile	1		1
17. Spettacolo	1		1
18. Sistema di elezione e casi di			
19. Istruzione scolastica			
20. Sport			
21. Sostegno all'innovazione			
22. Lavoro			
23. Contabilità regionale			
24. Tributi			
25. Professioni			
26. Energia			
27. Turismo			
28. Rapporti internazionali e			
29. Artigianato			
30. Miniere e risorse geotermiche			
31. Casse di risparmio...			
32. Enti credito fondiario			
33. Opere pubbliche			
34. Viabilità			
35. Alimentazione			
36. Formazione professionale			
37. Previdenza complementare e..			
38. Ricerca scientifica e			
39. Ordinamento della comunicazione			
Totale	54	18	72

Passando a commentare il dato relativo alle leggi approvate (Tab. 14), rileviamo che la legislazione effettiva conferma il carattere della selettività e attenua quello della scarsa differenziazione. Il ruolo del Consiglio peraltro, riducendosi notevolmente il tasso di successo rispetto al tasso di iniziativa, finisce per essere veramente marginale e circoscritto a un numero esiguo di materie. Mancano leggi di iniziativa consiliare in ben 30 delle 39 materie individuate, il 74 per cento del totale; al contrario, la Giunta è presente con proprie leggi in ben 17 materie. Tutto ciò determina una *differenziazione per esclusione* molto forte a cui sfugge solamente la legislazione nelle materie Organi regionali, Caccia e pesca e Tutela della salute, nelle quali la legislazione di origine consiliare è predominante, o comunque significativa.

I dati di tabella 15 riportano la distribuzione fra Giunta e consiglieri delle proposte e delle leggi per macro settore.

Vediamo così che sul versante dell'iniziativa quella di origine consiliare sovrasta quella di Giunta in tutti i macrosettori ad eccezione di quello finanziario, mentre a livello di legislazione prodotta accade il contrario, senza eccezioni di sorta, neppure in materia di ordinamento istituzionale.

TAB. 15 – PROPOSTE DI LEGGE E LEGGI PUBBLICATE. DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORI E RIPARTIZIONE DELL'INIZIATIVA FRA GIUNTA E CONSIGLIERI (VALORI ASSOLUTI)

	PROPOSTE DI LEGGE			LEGGI PUBBLICATE		
	Giunta	Consiglieri	Totale	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	10	26	36	9	8	17
Sviluppo economico e attività produttive	12	21	33	10	3	13
Territorio, ambiente e infrastrutture	4	8	12	4	1	5
Servizi alle persone e alle comunità	18	35	53	15	4	19
Finanza regionale	18	2	20	18	1	19
TOTALE	62	92	154	56	17	73

8. MANUTENZIONE NORMATIVA

Accanto alle classificazioni sin qui esposte, ciascuna delle quali fondata su di una proprietà "statica" degli atti cui si applicava

(dimensioni, materie) completezza vuole che se ne mettano alla prova anche altre, orientate a misurare l'impatto che le leggi esercitano nei confronti dell'ambiente nel quale sono introdotte. La classificazione più interessante in questo senso è quella per tipologia della normazione che già trova ampio spazio in altre sezioni di questo rapporto. In questa sede desideriamo soltanto aprire uno spaccato su una particolare voce di questa classificazione: la manutenzione normativa.

Ci soffermiamo su di essa prevalentemente in virtù della sua ampia e crescente diffusione all'interno del processo legislativo. Nello specifico, abbiamo cercato di misurarne gli effetti.

Nel periodo considerato dal Rapporto si rileva la promulgazione di ben 28 leggi di manutenzione normativa, pari al 38,3 per cento delle 73 totali.

Queste 28 leggi di manutenzione modificano un totale di 24 leggi.

Il rapporto fra leggi modificative e leggi modificate è inferiore all'unità perché ben 10 delle 26 leggi di modifica intervengono su 4 sole leggi, le quali, nel periodo considerato, sono state oggetto di un'attenzione veramente particolare.

Le 4 leggi "bersaglio" sono:

- la legge regionale 27 dicembre 2005, *Legge finanziaria per l'anno 2006*, che viene approvata e modificata per due volte nel periodo, prima con la legge 5 aprile 2006 n. 14, quindi con la n. 37 del 28 luglio 2006
- la legge regionale 24 febbraio 2005, n.40, *Disciplina del servizio sanitario regionale. Nuova disciplina dell'Agenzia regionale di sanità*, che è stata modificata 4 volte, dalle leggi n. 67 e 72/2005 e dalle n. 28 e 29/2006
- la legge regionale n. 60, modificata dalle n. 45 e n. 58 del 2005, quindi dalla n. 5/2006.
- la legge regionale n. 26, modificata dalle leggi n. 44 e n. 58 del 2005, quindi dalla n. 5/2006.

Inversamente, altre leggi di modifica esplicano effetti nei confronti di due leggi; sono le leggi: 58/2005, 5/2006, 16/2006, 47/2005.

Il secondo effetto compensa parzialmente il primo, che resta tuttavia prevalente, dando il senso principale della manutenzione normativa in questo periodo: *grande attenzione su di un numero ridotto*

di leggi (da rimarcare il fatto che le 10 leggi citate rappresentano il 36 per cento delle 28 leggi di manutenzione normativa).

Notiamo poi che la legge 40/2005 era stata promulgata sul finire della settima legislatura e che nel primo scorcio dell'ottava si trova ad essere modificata ben quattro volte.

Nel loro complesso, le 24 leggi modificate, sono state fatte oggetto di 80 modifiche nell'intero arco della loro vigenza, per una media di 3,3 modifiche pro capite.

Rapportando il numero di modifiche subite da ciascuna legge alla data di prima promulgazione, (giorni di vigenza/numero di modifiche) osserviamo che le modifiche sono intervenute in media ogni 568 giorni, *vale a dire che la "resistenza" media delle leggi è di poco superiore a un anno e mezzo.*

La variabilità di questo indice è tuttavia assai elevata, con picchi molto evidenti sia per quanto riguarda la "durabilità" sia per quanto riguarda la "mutabilità" delle norme. La legge maggiormente resistente fra quelle del nostro campione è la legge regionale 1 luglio 1999, n. 36 (*Disciplina per l'impiego dei diserbanti e geodisinfestanti nei settori non agricoli e procedure per l'impiego dei diserbanti e geodisinfestanti in agricoltura*), modificata solo una volta (questa) nei suoi oltre sette anni di vigenza.

La norma meno resistente è invece la legge regionale 17 febbraio 2006, n. 5 (*Disciplina del gruppo misto di cui all'articolo 16, comma 3, dello Statuto*), modificata a soli dodici giorni dalla promulgazione.

9. L'ESAME DELL'AULA

Il capo XII del regolamento interno del Consiglio regionale, identifica le specifiche fasi che possono ricorrere nell'esame in aula delle proposte di legge e ne scandisce la successione. Nel concreto svolgersi dell'esame ogni singola fase può essere presente o assente, e può combinarsi o meno con altre, dando luogo a sequenze di varia complessità. La diffusione delle varie e diverse fasi d'aula e le loro combinazioni, forniscono indicatori, ancorché grossolani, del livello del dibattito consiliare e della capacità emendativa dell'aula. Parallelamente, l'intervento o meno della Giunta nella discussione e la numerosità degli interventi effettuati dai consiglieri, sono elementi da tenere ben presenti se si vuole avere una misura della qualità dell'esame in aula.

Presteremo quindi attenzione sia alla ricorrenza di ogni singola fase che alle sequenze di fasi più ricorrenti, all'intervento della Giunta ed alla lunghezza complessiva del dibattito.

Prendendo come unità d'osservazione il ricorrere delle *singole fasi*, possiamo definire una gerarchia di frequenza che ci consente una prima descrizione delle caratteristiche dell'esame d'aula. Nello specifico, la nostra comprensione del fenomeno può essere agevolata dal confronto con i valori medi della VII legislatura (Tabella 16).

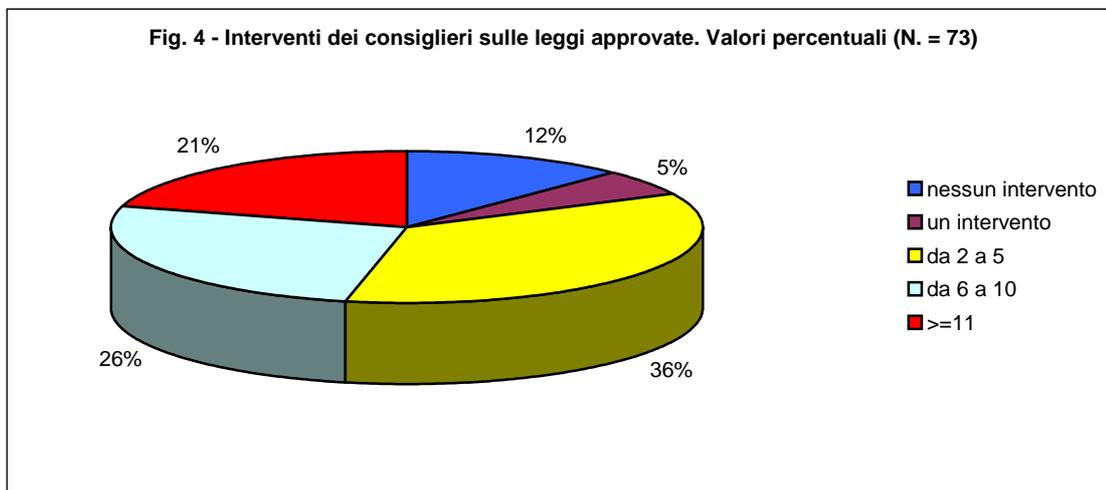
TAB. 16 – PRESENZA DELLE SINGOLE FASI D'AULA NELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI NELL'OTTAVA LEGISLATURA. VALORI PERCENTUALI

FASI D'AULA	MEDIA SETTIMA LEGISLATURA	%2005-2006	VARIAZIONE
Relazione	80	75	-5
Dichiarazioni di voto	75	75	-
Dibattito	47	64	+17
Intervento Giunta	49	50	+1
Presentazione emendamenti	31	35	+4
Approvazione senza interventi	9	12	+3
Presentazione o.d.g.	10	14	+4

Rispetto ai valori medi della settima legislatura, quelli rilevati nel corso dell'ottava non evidenziano variazioni particolarmente significative; unica eccezione di un certo rilievo è la forte crescita del dibattito, quello generale e non collegato all'espressione del voto, che interessa oggi il 64 per cento delle leggi contro un dato medio della settima legislatura pari a 47. Progredisce così il tratto dialogico e pluralistico della discussione in aula.

Questa constatazione viene ulteriormente rafforzata dall'esame del numero di interventi svolti nel dibattito di ciascuna delle leggi approvate (vedi Fig. 4). Il confronto con il precedente Rapporto è in proposito veramente sorprendente: se nel 2004-2005 ben il 39 per cento delle leggi era stato approvato senza alcun intervento in aula, attualmente questa cifra si riduce a un terzo (12%), ed ugualmente cresce la quota di leggi con 11 interventi o più, dal 9 al 21 per cento. Tutto ciò – ben al di là dell'effetto che può aver esercitato l'incremento del numero di consiglieri – sembra definire un'evoluzione dell'aula verso un modello che ne esalta

le caratteristiche di "tribuna" e costituisce senz'altro una delle principali tendenze della legislatura in corso.



INTERVENTI	N. LEGGI	%
nessun intervento	9	12,3
un intervento	4	5,5
da 2 a 5	26	36,6
da 6 a 10	19	26,1
>=11	15	20,5
Totale	73	100,0

Nessuna fase d'aula ha una ricorrenza totalitaria, la stessa relazione non compare che nel 75% delle leggi. Similmente la Giunta regionale mantiene la propria presenza nell'esame d'aula, che però è ben lungi dal coprire tutte le leggi, comprese quelle che essa stessa introduce. Resta sempre elevata la quota di leggi che sono fatte oggetto di tentativi di elaborazione da parte dell'aula, sia sotto forma di presentazione di emendamenti che di ordini del giorno procedurali. Al tempo stesso cresce il numero di leggi che vengono approvate senza nemmeno un intervento. Sommando questi due valori otteniamo il 48% del totale, ciò vale a dire che la fase d'aula tende a polarizzarsi, a farsi cioè estrema (o molto intensa o molto leggera) per un gran numero di leggi.

Per quanto riguarda le combinazioni di fasi d'aula la tabella 17 fornisce un quadro generale indicando, per ciascuna di esse, il numero di fasi di cui si compone e l'incidenza percentuale sul totale delle 73 leggi approvate e pubblicate.

La prima informazione di un certo rilievo è la *tendenziale semplificazione dell'esame d'aula* causata dalla riduzione del numero di sequenze rispetto al precedente rapporto: ad oggi ci troviamo di fronte a 15 sequenze a fronte delle 19 registrate nel 2004-2005.

Il secondo elemento degno di menzione è che le sequenze appaiono fortemente concentrate e polarizzate. La *concentrazione* viene in rilievo dal fatto che ben i due terzi delle leggi si addensano attorno a un numero molto ridotto di sequenze (il 66 per cento delle leggi cade nelle 4 sequenze più frequenti) mentre le altre combinazioni risultano sporadiche (6 sequenze con una sola occorrenza).

La *polarizzazione* risulta determinata dalla prevalenza di sequenze estreme per articolazione, vale a dire o molto lunghe oppure molto corte, e talvolta cortissime come nel caso di quel 13,7 per cento di leggi che viene votato senza alcuna fase preliminare (v. tab. 17).

TAB. 17 – SEQUENZE RICORRENTI NEL CORSO DELL'ESAME IN AULA DELLE 73 LEGGI PROMULGATE NEL PERIODO 2005-2006

N. FASI	SEQUENZE	N.	%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Voto	14	19,2
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Odg + Voto	12	16,4
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Voto	12	16,4
1	Solo voto	10	13,7
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	9	12,3
3	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Voto	4	5,5
4	Relazione + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	2	2,7
2	Dibattito + Voto	2	2,7
2	Relazione + Voto	2	2,7
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Odg + Voto	1	1,4
4	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Emendamenti + Voto	1	1,4
4	Relazione + Dibattito + Emendamenti + Voto	1	1,4
3	Dibattito + Emendamenti + Voto	1	1,4
3	Relazione + Dibattito + Voto	1	1,4
3	Relazione + Odg + Voto	1	1,4
	TOTALE	73	100,0

In aggiunta a quanto detto vale la pena di segnalare quanto segue:

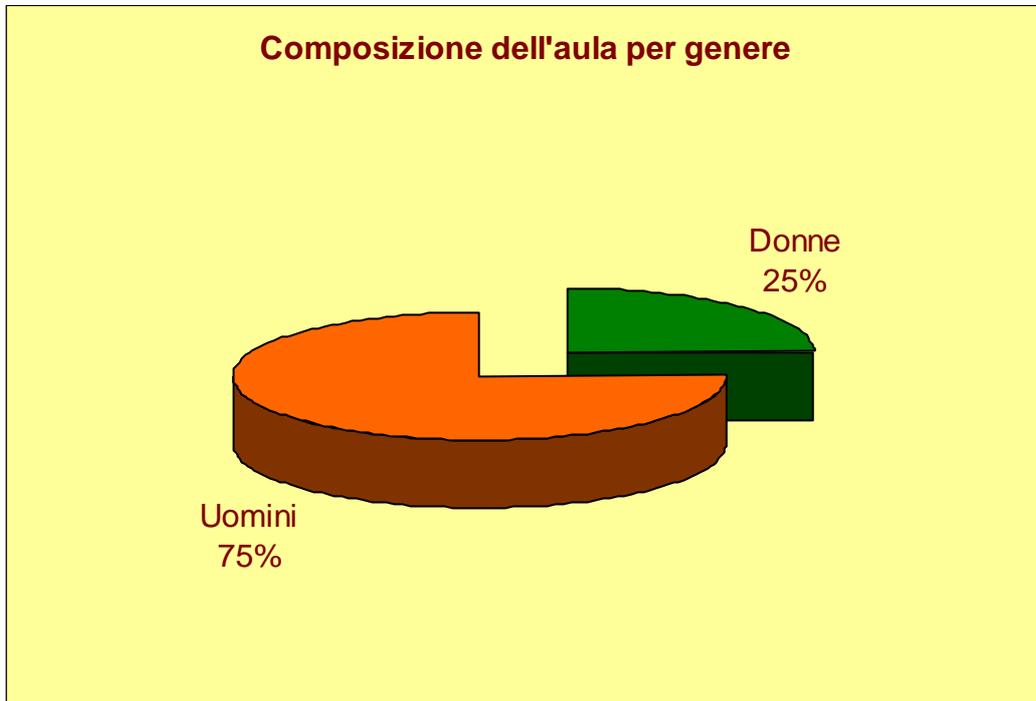
- a. si può apprezzare una concentrazione molto pronunciata delle leggi attorno alla classe modale, quella a 4 sequenze, segno che attesta l'emersione di un modello standard di fase d'aula;
- b. si conferma la presenza di sequenze tendenzialmente trasformative, vale a dire contraddistinte dalla presentazione di emendamenti, a prescindere dal loro successo finale. Il 35 per cento delle leggi è di questo tipo; di queste ben 10 sono state effettivamente emendate in aula, 6 con emendamenti dei gruppi di maggioranza, 4 con emendamenti di gruppi di opposizione;
- c. l'elaborazione in aula delle leggi sembra farsi più "nervosa" e complessa dal punto di vista dei rapporti politici e delle tensioni procedurali che da queste inevitabilmente discendono. Si verificano, infatti, nel periodo ben venti sospensioni dell'esame in aula delle leggi e ben otto richieste di verifica del numero legale, un dato quest'ultimo di assoluto rilievo se si tiene conto che nel corrispondente periodo della precedente legislatura la richiesta del numero legale su leggi era avvenuta una sola volta.

10. PARTECIPAZIONE DI GENERE ALL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Da pochi mesi la Giunta regionale ed il Consiglio hanno dato avvio al protocollo istituzionale sulla parità di genere, all'interno del quale si trova una sezione dedicata allo studio del comportamento delle elette rispetto alle principali funzioni politico istituzionali. L'area di coordinamento per l'assistenza alle commissioni ed agli organi consiliari è stata incaricata di svolgere i monitoraggi trimestrali; la scrittura di questo Rapporto fornisce l'occasione per proporre un primo test delle rilevazioni effettuate sul comportamento di genere per quanto attiene la funzione legislativa.

Dal punto di vista strettamente quantitativo, l'ottava legislatura ha portato ad una sensibile crescita del numero delle consigliere rispetto alla settima (da 8 a 16) e ad un forte aumento della loro incidenza percentuale, adesso pari al 25 per cento (Fig. 5) in luogo del precedente 16 per cento.

Fig. 5



Anche grazie a questa maggiore presenza abbiamo deciso di dedicare una breve sezione di questo rapporto ad analizzare come, sul versante dell'iniziativa legislativa, sia possibile individuare una qualche specificità del genere femminile e quali ne siano i tratti caratteristici. Gli indici adottati riguardano, in primo luogo, la misurazione della presenza femminile nell'iniziativa e, secondariamente, le proprietà maggiormente caratterizzanti di tale presenza.

Le modalità di misurazione della presenza quantitativa di genere sono tre: il numero di proposte sottoscritte da almeno una donna, da sole donne, da tutte le donne elette in Consiglio. Nel primo caso l'indicatore ci informa sulla partecipazione femminile all'iniziativa legislativa; nel secondo e nel terzo gli indicatori impiegati servono a cogliere, ove sussista, una specifica attivazione delle consigliere come genere a sé. Da questo punto di vista i riscontri empirici sono molto scarsi: finora non si rileva alcuna proposta di legge che sia stata sottoscritta da tutte le elette del Consiglio, e anche la presentazione di leggi da parte di sole donne appare alquanto rara: solo due casi su 92 proposte di legge di iniziativa consiliare. Le due proposte di legge sottoscritte esclusivamente da donne sono la n. 33 «*Modificativa della Legge regionale n. 35 del 9 luglio 2003 - "Certificato di idoneità sportiva agonistica e non agonistica"*» presentata

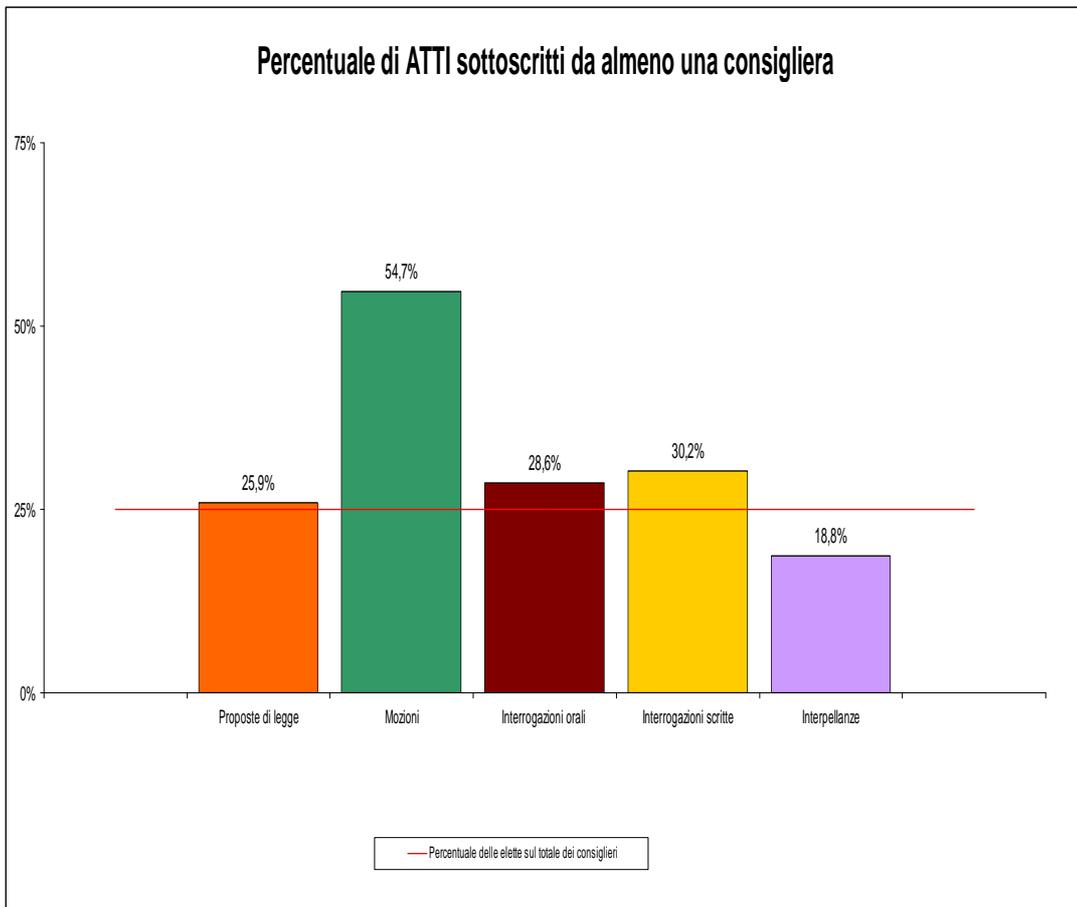
dalle consigliere Rossella Angiolini e Stefania Fuscagni, e la proposta di legge n. 34 «*Modificazioni delle circoscrizioni comunali dei Comuni di Fivizzano e Casola in Lunigiana*» della consigliera Annunziata, approvata poi come legge 45 atti consiliari del 7 dicembre 2005 e promulgata come legge regionale 14 dicembre 2005, n. 68.

Nettamente più numerose sono le proposte di legge sottoscritte da almeno una consigliera: si tratta di 21 proposte, pari ad una incidenza del 25,9 per cento, un dato sostanzialmente in linea con la ripartizione per genere dell'assemblea nel suo insieme (25 per cento donne, 75 per cento uomini). La figura 5 ci informa che un'incidenza sostanzialmente simile si riscontra anche per gli atti di prerogativa dei consiglieri, *con l'unica eccezione delle mozioni, per le quali la partecipazione del genere femminile appare nettamente superiore alla sua rappresentanza in termini di seggi (55 per cento contro 25 per cento)*.

Se dunque non rileva una puntuale mobilitazione delle consigliere in termini di esclusività per genere o di mobilitazione di genere (tutte le consigliere o solo consigliere), emerge tuttavia una loro significativa partecipazione individuale all'iniziativa.

Più che di iniziativa legislativa femminile appare quindi corretto parlare di *iniziativa consiliare a partecipazione femminile (almeno una consigliera tra i firmatari)*. Ciò non dà atto di un comportamento di un gruppo chiuso e autoreferenziale – circostanza che obiettivamente non sussiste – ma è tuttavia utile per mettere in luce le proprietà e le priorità in base alle quali le quali le singole consigliere orientano il proprio agire come legislatori.

Fig. 6



Nel loro complesso le consigliere si sono dimostrate più attive dei colleghi uomini quanto a numero di proposte presentate. Tutte hanno presentato almeno una proposta di legge, quattro ne hanno presentata una, due ne hanno presentate due, due ne hanno presentate tre, due ne hanno presentate quattro, una cinque, una sette, una otto, due nove, una undici (si vedano in proposito i dati di tabella 3). In totale rilevano 71 firme di consigliere su proposte di legge. Di queste ben 44 sono di consigliere dell'opposizione di centro destra, 21 di consigliere del centro sinistra e 6 di Rifondazione comunista.

Delle 21 proposte di legge così individuate, ne sono state approvate solamente 3, per un tasso di successo del 14 per cento in luogo del 18 registrato per l'iniziativa consiliare in generale.

Rispetto alla media, le consigliere sono apparse più inclini ad agire nell'ambito del partito o della coalizione di appartenenza e molto meno per aggregazioni trasversali, forse anche per l'inserimento di una donna

nell'Ufficio di presidenza solo a legislatura avviata. La loro partecipazione a proposte di legge interschieramento è infatti appena del 10 per cento in luogo del 23 registrato a livello generale da questo tipo di proposte (vedi Tab. 2).

Per ciò che attiene la distribuzione per materie (Tab. 18) il comportamento delle consigliere appare distanziarsi in maniera sensibile dalla media. In particolare si osserva una nettissima predisposizione ad attivarsi con proposte di legge in materia di *Tutela della salute* e *Servizi sociali*, mentre la voce *Organi della regione*, per quanto molto frequente, lo è in misura inferiore a quanto registrato a livello generale.

Una particolare attenzione è dedicata al tema del diritto alla salute che rappresenta il 29 per cento dell'iniziativa a partecipazione femminile, a fronte di un dato medio generale del 16 per cento. Lo stesso vale, anche se con minore enfasi, per i servizi sociali, la cui frequenza passa dal 9 al 13 per cento (confrontare con i dati di tabella 13).

TAB. 18 - PROPOSTE DI LEGGE A PARTECIPAZIONE FEMMINILE: DISTRIBUZIONE PER MATERIA

MATERIE	N. leggi	%
Tutela della salute	6	29
Organi della Regione	3	13
Servizi sociali	3	13
Caccia e pesca	2	10
Bilancio	1	5
Commercio	1	5
Enti locali e decentramento	1	5
Industria	1	5
Previdenza integrativa	1	5
Trasporti	1	5
Sostegno all'innovazione	1	5
TOTALE	21	100

Per concludere il nostro breve *excursus* sul comportamento delle consigliere nel processo legislativo abbiamo dedicato una breve sezione alla loro partecipazione ai dibattiti in aula, con l'avvertenza che i dati a

nostra disposizione riguardano la discussione di tutti gli atti, non solo delle proposte di legge.

Su questo versante la partecipazione delle consigliere appare inferiore alla loro rappresentanza a livello di seggi (19 per cento in luogo del 25, vedi fig. 7).

Anche il comportamento di genere – sia laddove dà luogo ad iniziativa legislativa, sia laddove origina interventi nel dibattito – non si produce in un vuoto pneumatico, in assenza di vincoli e di condizionamenti: il ruolo all'interno del gruppo, la presenza all'interno delle commissioni, e in special modo dei loro uffici di presidenza, contribuiscono a rendere il comportamento delle consigliere più o meno visibile ed efficace, fornendo loro la possibilità di ben articolare il proprio personale contributo al lavoro del Consiglio.

E infatti, anche a livello di presenza nel dibattito, osserviamo che il quadro è molto più articolato e variabile di quanto sintetizzato dalla figura 7, e tale da informarci che il dato medio riportato in quest'ultima deriva in realtà da comportamenti differenziati per gruppo politico.

Crediamo di poter dire che ciò si verifichi in funzione di alcune condizioni discriminanti: la collocazione nella maggioranza o all'opposizione, il numero di elette presenti in ciascun gruppo consiliare. Ed effettivamente, come appare in figura 8 (riferita ai soli gruppi che hanno rappresentanti di genere femminile), le consigliere delle forze di opposizione appaiono più propense a intervenire rispetto a quelle della maggioranza, specie laddove si tenga presente il loro minor numero.

Resta da verificare nei futuri rapporti di monitoraggio, l'influenza che può essere esercitata da specificità individuali delle consigliere quali il *curtus honorum* precedente all'elezione in Consiglio e lo svolgimento di incarichi istituzionali all'interno dei gruppi o all'interno degli uffici di presidenza delle commissioni.

Fig. 7

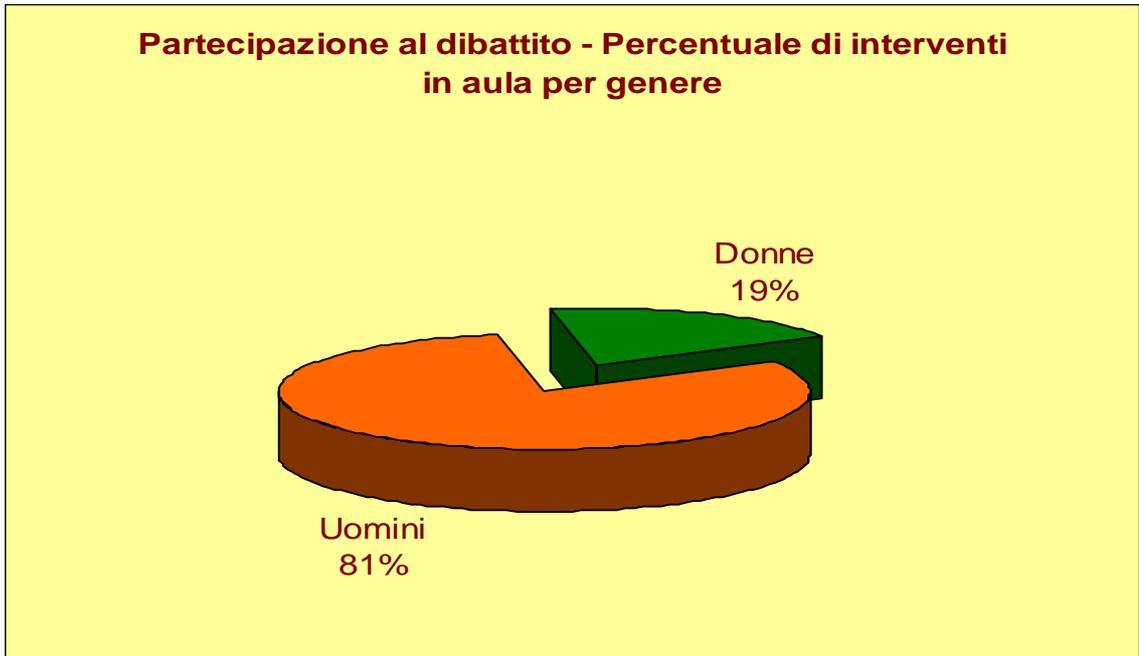


Fig. 8

