

## INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

### **Introduzione**

Il 2016, primo anno intero della decima legislatura, era atteso per fornire indicazioni più solide in merito ai due principali mutamenti che avevano investito l'iniziativa e la fase d'aula nei primi sei mesi della decima legislatura: incremento delle proposte di legge e crescita del conflitto politico nella votazione d'aula.

A questo proposito si riteneva che, avendosi nel 2016 una casistica più ampia di proposte di legge e di leggi, una più lunga permanenza in carica del Consiglio e una durata doppia del periodo di rilevazione e, quindi, la possibilità di cicli politici diversi nelle relazioni fra partiti, quanto si era evidenziato come nuovo e rilevante nel secondo semestre del 2015 avrebbe ben potuto dimostrarsi effimero e superficiale. Ci si è messi dunque alla prova dei dati con nuova lena, animati dalla curiosità di misurare la durata e la portata degli elementi di cambiamento che, allo stato incipiente nel 2015, avrebbero potuto modificare in maniera strutturale gli schemi consolidati nell'ambito dei fenomeni oggetto di questo contributo.

Come sempre, l'elaborato si compone di due sezioni: la prima dedicata all'iniziativa, ed avente per oggetto le proprietà di tutte le proposte di legge presentate nell'anno; la seconda inerente alle modalità di approvazione di tutte le leggi, incluse quelle derivanti da proposte risalenti ad anni precedenti.

Le conclusioni a cui siamo pervenuti è che, nel suo complesso, l'anno 2016 si caratterizza per la persistenza ed il temperamento di entrambi i tratti caratteristici di mutamento. Ciò vale a dire che, a fronte di una moderata attenuazione tanto dell'iniziativa quanto della partecipazione e del conflitto rispetto al secondo semestre del 2015, questi elementi permangono con una diffusione ed una intensità affatto particolari che chiaramente si discostano da quanto rilevato nella legislatura precedente e che, verosimilmente, saranno la cifra di quella in corso.

## SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

I dati dell'anno 2016 in merito all'iniziativa legislativa, denotano la presenza degli elementi caratteristici che in estrema sintesi si richiamano:

1. Riduzione quantitativa;
2. Equilibrio fra i soggetti istituzionali;
3. Decrescita delle dimensioni testuali;
4. Aumento del tasso di successo delle iniziative;
5. Aumento dell'attivismo individuale dei consiglieri;
6. Basso livello di integrazione politica;
7. Polarizzazione per materie; equilibrio fra macrosettori.

**RIDUZIONE QUANTITATIVA:** Dopo un quinquennio di continui incrementi del numero di proposte di legge presentate, il 2016 è stato un anno di indubbio riflusso.

Rispetto al dato record di 105 proposte presentate nel 2015, nel 2016 il totale si fissa a 94, in regresso di 11 unità (vedi Graf. 1), valore inferiore persino a quelli rilevati nel 2014 e nel 2013 (100 e 98 proposte rispettivamente, vedi Tab. 6).

L'entità del decremento rispetto al 2015 è obiettivamente significativa, ma è opportuno rammentare che tale annualità, pur interessata dalla fase di passaggio tra due legislature, ha espresso un valore da primato assoluto nel campo dell'iniziativa legislativa. Ciò, in particolare, per effetto della insistita presentazione di proposte di legge anche negli ultimi mesi della nona legislatura, in controtendenza rispetto al dato storico<sup>1</sup>.

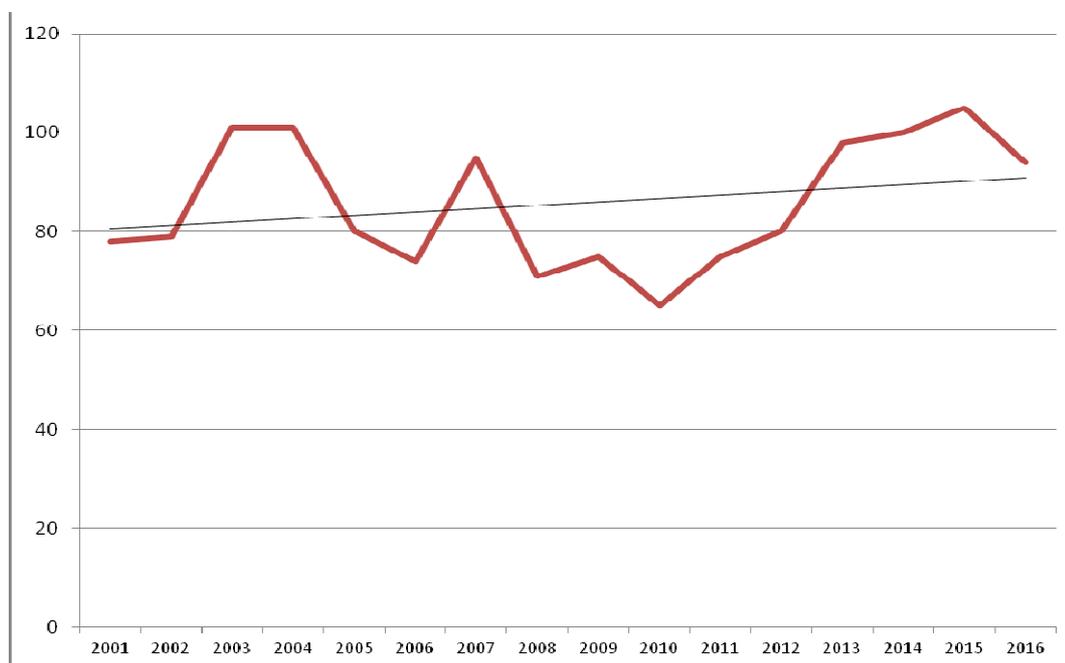
In ogni caso il valore censito nel 2016 si presenta come uno dei più elevati che si siano mai registrati in Toscana a partire dalla riforma del Titolo V, e contribuisce a definire un trend storico globalmente crescente nel periodo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda il Rapporto 2015, pag. 171. In particolare, nella fase terminale della nona legislatura (primo semestre del 2015) sono state presentate ben 38 proposte di legge contro le 10 del corrispondente periodo dell'ottava legislatura, le 24 della settima e le 26 della sesta.

<sup>2</sup> Si consideri, tra l'altro, che gli anni omologhi (primo intero) delle tre legislature precedenti (2001, 2006 e 2011) registrano tutti un numero di proposte inferiore di circa venti unità: rileviamo quindi, al momento, una stabilizzazione a valori elevati dell'iniziativa.

**Grafico n. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2016**



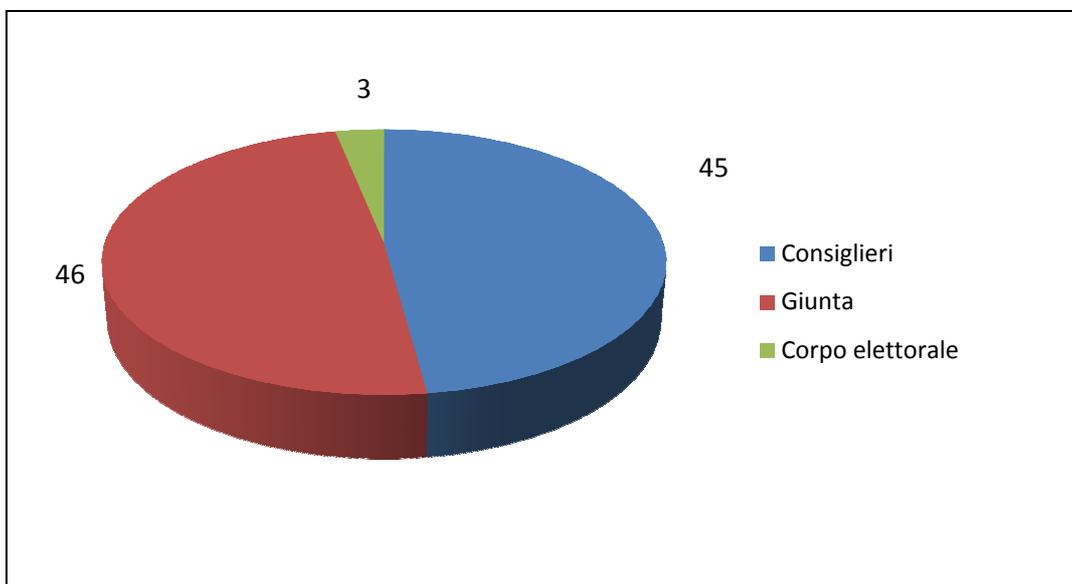
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

**SOGGETTI INIZIATORI:** Per quanto attiene al comportamento dei distinti soggetti titolari del potere di iniziativa è degno di nota il fatto che, dopo un triennio di assenza, nel 2016 ricompare l'iniziativa popolare, ex articolo 74 dello Statuto, che si afferma con la presentazione di tre proposte di legge. Tutte e tre le proposte provengono dal corpo elettorale, e concernono l'istituzione di nuovi comuni per fusione di precedenti.

Al netto di queste tre, le restanti 91 proposte di legge presentate si distribuiscono equamente fra Giunta e consiglieri: 46 le proposte presentate dalla prima, 45 dai secondi (vedi Graf. 2).

La situazione di equilibrio così affermata modifica sensibilmente i rapporti rilevati nel corso del 2015, nella parte ricadente nella decima legislatura, i quali si caratterizzavano per una netta predominanza dell'iniziativa giuntalesca che addirittura doppiava quella dei consiglieri (45 proposte vs 22). Gli effetti inibitori dell'iniziativa, indotti dal cambio di legislatura e dal turnover degli eletti, sembrano così essersi interamente scaricati sulla seconda metà dell'anno 2015, e i dati censiti nel 2016 rendono possibile arguire che, anche in questa legislatura, come nella precedente, la vivacità dell'iniziativa consiliare si affermerà come uno dei tratti caratteristici della vita dell'assemblea.

**Grafico n. 2 - Ripartizione delle proposte di legge per soggetto iniziatore.**



**DIMENSIONI:** In parallelo con la riduzione delle proposte presentate si manifestano i dati concernenti le dimensioni testuali delle stesse. L'ampiezza media dei testi censiti nel 2016 si riduce, infatti, di tre unità per quanto riguarda il numero di articoli, e di cinque per quanto attiene ai commi (Tab. 1).

I valori affermatasi non possono certo dirsi fuori scala rispetto al dato storico; vero è, tuttavia, che si collocano chiaramente attorno al limite inferiore della banda di oscillazione.

**Tabella n. 1 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi.**

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

Stando ai dati esposti nella successiva Tabella 2, la responsabilità della flessione registrata appare essere unicamente della Giunta regionale, dal momento che gli indici concernenti le proposte di iniziativa consiliare confermano sostanzialmente i valori, comunque già bassi, espressi nel 2015.<sup>3</sup>

Alle successive Tabelle 3 e 4 i dati disaggregati consentono di precisare i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa nel suo complesso si caratterizzi fortemente per la prevalenza di testi brevi o brevissimi, fino a 5 articoli, e come ciò riguardi tanto quella di origine consiliare – più fortemente marcata in tal senso – quanto quella di Giunta, il che rappresenta, in certo qual modo, una novità.

**Tabella n. 2 - Valori caratteristici delle proposte di legge per proponente**

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2014	21	6	47	13
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9

**Tabella n. 3 - Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e origine.**

	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
ARTICOLI						
Da 1 a 5	14	30%	33	73%	47	52%
Da 6 a 10	10	22%	8	18%	18	20%
Da 11 a 15	6	13%	3	7%	9	10%
Da 16 a 20	2	4%	1	2%	3	3%
Oltre 20	14	30%	0	0%	14	15%
TOTALE	46	100%	45	100%	91	100%

<sup>3</sup> Le Tabelle 2, 3 e 4 non includono le 3 proposte di legge di iniziativa popolare le quali condividono una suddivisione in 11 articoli e 24 commi.

**Tabella n. 4 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e origine.**

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	18	39%	34	76%	52	57%
Da 11 a 20	4	9%	7	16%	11	12%
Da 21 a 30	8	17%	2	4%	10	11%
Da 31 a 40	4	9%	1	2%	5	5%
Oltre 40	12	26%	1	2%	13	14%
TOTALE	46	100%	45	100%	91	100%

ESITI: Relativamente agli esiti delle iniziative promosse, i dati delle Tabelle 5 e 6 delineano un quadro che presenta i seguenti tratti significativi.

In primo luogo, la presenza a livelli inusualmente elevati di proposte di legge respinte in aula, che sono infatti sette, tutte di origine consiliare (Tab. 5). Rileva poi il contributo preponderante della Giunta alla legislazione approvata, pari a circa i due terzi delle proposte di legge presentate ed approvate nel 2016, con l'iniziativa consiliare attestata al 37 per cento. I rapporti tra i due soggetti si invertono per ciò che riguarda le proposte ancora giacenti alla data del 31 dicembre 2016.

Nel suo insieme la Tabella 5 risulta più semplice e compatta che nelle annate precedenti rilevandosi solo tre esiti accertati della legislazione proposta, mentre mancano le casistiche riferite al ritiro, alla decadenza ed alla dichiarazione di improcedibilità, tutte presenti nel 2015.

**Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2016.**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	45	49%	46	51%	91	100%
Di cui approvate	21	37%	36	63%	57	100%
Respinte	7	100%	-	-	7	100%
Giacenti	17	63%	10	37%	27	100%
Ritirate	-	-	-	-	-	-
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Osservando poi i dati sintetici e prospettici della Tabella 6 osserviamo, innanzitutto, che nel 2016 il procedimento legislativo regionale recupera in efficienza, riuscendo ad esprimere un tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno che è in linea con la media dell'ultimo quinquennio.

Come si era previsto nel Rapporto 2015, i fenomeni di sovraccarico manifestatisi in quell'anno particolare hanno avuto, pare di poter dire, vita breve, ed è già ampiamente recuperato il deficit rilevato nel 2015 allorché il tasso di conversione globale si collocava appena al 47 per cento. Il merito di ciò è del rendimento dell'iniziativa giuntalesca che torna ad esprimersi a livelli consueti, di poco inferiori all'80 per cento, mentre il successo delle iniziative consiliari si mantiene a livelli apprezzabili e simili a quelli del più recente passato (47 per cento).

**Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi cinque rapporti sulla legislazione.**

ANNI	2016	2015	2014	2013	2012
Numero di p. di legge presentate	94	105	100	98	80
Di cui approvate	57	49	65	52	51
Tasso di successo Giunta	78%	46%	78%	77%	79%
Tasso di successo consiglieri	47%	48%	57%	30%	46%
Tasso di conversione globale	63%	47%	65%	53%	64%
Quota atti giacenti	30%	33%	28%	37%	31%

**ATTIVISMO INDIVIDUALE:** Nel primo scorcio della legislatura (secondo semestre 2015) il Rapporto rilevò una flessione assai marcata dell'attivismo dei consiglieri. L'elevato turnover, tanto delle forze politiche quanto degli individui al loro interno, nonché l'ampiezza del lavoro legislativo compiuto nel finale della nona legislatura, sono i motivi maggiormente accreditati a spiegazione di ciò. Ebbene, nel 2016 è immediato osservare come questi elementi frenanti siano stati in gran parte rimossi, o ridotti, facendo emergere un'estesa ed intensa partecipazione del collegio neo eletto all'iniziativa legislativa.

I dati a ciò relativi si trovano esposti in Tabella 7, ove si riporta il numero di consiglieri secondo il numero di proposte sottoscritte nel 2016, e lo si confronta col dato del secondo semestre del 2015.

Nel passaggio fra i due periodi si osserva immediatamente che la quota di consiglieri estranei all'iniziativa si riduce ai minimi termini, con solo 2 consiglieri su 40 (il 5 per cento), mentre nei primi sei mesi di legislatura questa quota era stata addirittura del 40 per cento. Similmente la quota di consiglieri molto attivi (oltre 6 proposte sottoscritte) quasi quadruplica, passando da 3 a 11 (dal 7,5 al 27,5 per cento), ed è tutta la distribuzione per classi del 2016 che si sviluppa uniformemente in un senso opposto a quello del periodo immediatamente precedente.

Il risultato di ciò è un evidente incremento del valore medio annuale di proposte di legge presentate da ciascun consigliere che si fissa, nel 2016, a 5,1. Il dato assume un grande risalto se messo in rapporto a quello del 2015, secondo semestre, pari a 1,9 proposte pro capite, e ben figura anche in rapporto al dato 2014 (6,5 proposte pro capite).

Si può dunque certificare ad oggi una fortissima crescita dell'attivismo individuale che si è dimostrato in grado di contrastare, annullandoli, gli effetti indotti dalla riduzione del numero dei consiglieri stabilizzando così il livello quantitativo dell'iniziativa consiliare nel tempo.

**Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2016 e confronto con il 2015-X legislatura.**

<b>N. proposte sottoscritte</b>	<b>2016</b>	<b>2015 X leg.</b>
Nessuna	2	16
Da 1 a 2	10	14
Da 3 a 4	10	5
Da 5 a 6	7	2
Oltre 6	11	3
Totale consiglieri <sup>4</sup>	40	40

Partecipazione estesa, si è detto, ma non omogeneamente ripartita. Emergono, infatti, differenze importanti in funzione del gruppo di appartenenza e del ruolo istituzionale dei singoli consiglieri. In particolare, si osserva che i consiglieri dei gruppi di opposizione si trovano quasi tutti al di sopra della media generale di 5,1 proposte di legge a testa, con poche e limitate eccezioni (Tab. 8). Diversamente, tutti i consiglieri del gruppo Partito democratico (PD), con le sole eccezioni del capogruppo e dei membri dell'Ufficio di presidenza, si trovano al di sotto della media. Infine, tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza, siano

---

<sup>4</sup> La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri (anche di altri gruppi); non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere.

essi di maggioranza o di opposizione, vantano un numero di sottoscrizioni superiore a 10.

**Tab. n. 8 - Numero di proposte procapite secondo il gruppo di appartenenza**

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	4,3
F.d.I.	11,0
Forza Italia	6,5
M5S	8,0
LN	5,8
SI	0,5
MEDIA	5,1

INTEGRAZIONE POLITICA: i dati del 2016 confermano, rafforzandolo ulteriormente, un tratto caratteristico dell'iniziativa consiliare in Toscana, vale a dire la ridottissima propensione dei gruppi ad associarsi, ed il prevalere di comportamenti individualistici, anche nel caso di forze alleate. Il dato non è certo una novità, ma nel 2016 raggiunge l'apice della sua diffusione: ben 35 delle 45 proposte di iniziativa consiliare, il 78 per cento del totale, rientrano in questa categoria (Tab. 9). Nel corso di tutto il 2015 questo valore era stato "solo" del 50 per cento; nel 2014 del 35 per cento.

A questo dato si affianca, ed apparentemente si contrappone, la positiva dinamica delle proposte emanate da raggruppamenti trasversali, sia di maggioranza sia di opposizione. Si tratta, tuttavia, quasi per intero di proposte presentate dall'Ufficio di presidenza in materia istituzionale, culturale e di promozione dell'identità toscana. Si afferma, pertanto, un modello fortemente polarizzato della ripartizione fra iniziatori, determinato da due sole logiche: una competitiva, centrata sul partito, che spiega la maggior parte dei casi, e una istituzionale, condivisa trasversalmente, che però si sviluppa in ambiti circoscritti e fortemente connotati in senso non politicamente saliente, senza che in alcun modo possa essere interpretata come condivisione di linea politica.

Vale la pena di segnalare che nel 2016 il gruppo di maggioranza risulta molto più propenso che in passato ad intervenire nell'iniziativa legislativa. Il PD, infatti, ha presentato, da solo, ben 15 proposte di legge sulle 45 totali di iniziativa consiliare, a fronte delle 20 proposte dalle opposizioni. Il dato è sicuramente degno di menzione dal momento che le scelte del gruppo di maggioranza scontano la presenza di una vigorosa iniziativa della Giunta regionale per la realizzazione di un programma che entrambi gli attori condividono. L'intensità dell'attivismo del PD sembra così denotare un orientamento di tipo concorrente,

anziché improntato ad una logica di delega, nei confronti dell'esecutivo, e la rivendicazione di un ruolo di stimolo e di proposta ben marcato.

**Tabella n. 9 - Le 45 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti**

<b>AGGREGAZIONI DI PROPONENTI</b>	<b>2016</b>	<b>2015 X leg.</b>
Monopartitiche	35	11
Coalizionali	0	5
Interschieramento*	10	6
Totale	45	22

\* di cui 9 dell'Ufficio di presidenza.

Il fenomeno è rimarcato, al contrario, dalla contrazione, in termini relativi, del peso delle opposizioni. Facendo infatti riferimento all'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione, si osserva che, a livello aggregato, le opposizioni, con 30 proposte di legge presentate sulle 45 totali, partecipano ai due terzi dell'iniziativa consiliare quando, nel 2015, questo valore era pari ai tre quarti.

**Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione.**

	<b>2016</b>	<b>2015 X LEG.</b>
Solo gruppi di maggioranza	15	3
Gruppi di maggioranza e minoranza*	10	6
Solo gruppi di minoranza	20	13
TOTALE	45	22

\* di cui 9 dell'Ufficio di presidenza.

Dopo il PD, sono i gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia ad esprimere il maggior numero di proposte di legge ma, nel caso di questi ultimi è dirimente il fatto di includere nel computo anche le proposte presentate in qualità di membri dell'UP, un dato significativo (9 proposte), scomputato il quale, il valore dei due gruppi si attesterebbe rispettivamente a 3 e a 4 proposte (Tab. 11).

Più vigorosa allora risulta l’iniziativa sviluppata dai consiglieri della Lega Nord e del Movimento 5 stelle – che non fanno parte dell’Ufficio di presidenza – mentre il gruppo di SI Toscana a sinistra esprime un’attitudine radicalmente diversa, limitandosi a presentare una sola proposta di legge.

**Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate nel 2016.**

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>N. PROPOSTE DI LEGGE</b>	<b>% SUL TOTALE DELLE 45 PDL CONSILIARI</b>
PD	25	56%
F.d.I.	13	29%
Forza Italia	12	27%
M5S	8	18%
LN	6	13%
SI	1	2%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell’Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza: PD, FI, FdI, nella misura di 9 proposte di legge ciascuno.

**MATERIE:** la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie di cui alla Tabella 12 si caratterizza, nel 2016, per un livello di copertura analogo a quello del 2015, registrandosi iniziative legislative in sole 24 delle 48 voci proposte, con la perdita di tre materie. L’intensità della copertura realizzata appare, nondimeno, relativamente modesta, avendosi solo due voci con almeno 10 proposte, una delle quali, il bilancio, a carattere obbligatorio.

Andando nel dettaglio si osserva una significativa presenza di casi nel macrosettore dell’ordinamento istituzionale, portato essenzialmente di un marcato attivismo consiliare nella materia organi della Regione, a cui si affianca una apprezzabile iniziativa, tanto dei consiglieri quanto della Giunta, nelle due voci personale e amministrazione ed enti locali, in relazione all’istituzione di nuovi comuni. Seguendo la distribuzione in tabella si nota, quindi, una copertura poco intensa ed omogenea delle voci afferenti al macrosettore sviluppo economico, con una significativa accumulazione di casi solo sulla voce agricoltura. Da rimarcare l’unica proposta di legge inerente al turismo, la quale, tuttavia, consiste nel nuovo Testo unico della materia, la cui istruttoria e discussione hanno catalizzato l’attenzione complessiva di Giunta e Consiglio sul tema. Rileva, infine, la presentazione, da parte della Giunta, di un testo di legge inerente alla promozione generale intersettoriale dello sviluppo economico.

**Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2016.**

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		7	7
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea		1	1
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	3	2	5
	6.Altro Ordinamento istituzionale		2	2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni	1		1
	10.Industria			
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	2		2
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	1	2
	14.Commercio, fiere e mercati		1	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1		1
	16.Agricoltura e foreste	3	4	7
	17.Caccia, pesca e itticoltura		2	2
18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ....				
19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2	
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3	3	6
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	4	2	6
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	1		1
	25.Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persona e alla comunità	30.Tutela della salute	5	5	10
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali	1	4	5
	33.Istruzione scolastica e universitaria			
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro			
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali	1	6	7
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport			
42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	2		2	
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	11		11
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi			
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	1		1
TOTALE		46	45	91

Diverso è l'andamento che si registra nel macrosettore territorio ambiente e infrastrutture, che presenta una concentrazione dei casi più forte e intensa su tre voci base (territorio, ambiente, risorse idriche), voci che, da sole, raccolgono ben 16 proposte sulle 17 totali del macrosettore.

A livello del macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, le frequenze si addensano su tre voci (salute, servizi sociali e beni culturali). Nel primo ambito l'iniziativa è condivisa in modo paritario fra Giunta e consiglieri; negli altri due, è l'iniziativa di questi ultimi ad essere largamente prevalente, anche grazie all'orientamento dei componenti l'Ufficio di presidenza che collocano nella materia dei beni culturali ben 5 proposte delle 9 complessive promosse dall'organo.

Aggregando l'analisi e riferendosi a comparti omogenei (Tab. 13), si osserva come ai valori massimi dell'iniziativa consiliare corrispondano quelli minimi dell'iniziativa di Giunta (ordinamento istituzionale e servizi alla persona e alla comunità) e che lo stesso accada, muovendosi in direzione opposta, nel macrosettore territorio. Il risultato di questi movimenti compensativi è che, nel suo insieme, l'iniziativa legislativa del 2016 dà luogo ad una distribuzione alquanto uniforme tra i quattro macrosettori extra bilancio; distribuzione appena un po' vivacizzata, se così si può dire, solo da un moderato addensamento a livello dell'ordinamento istituzionale e dei servizi alla persona e alla comunità per effetto dell'iniziativa consiliare.

**Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2016**

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	14	20
Sviluppo economico e attività produttive	9	9	18
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	7	17
Servizi alla persona e alla comunità	9	15	24
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	45	45	90

Al netto della pdl di manutenzione, multisetoriale

## SEZIONE II - FASE D'AULA

Nel 2016 si conferma, almeno nei suoi tratti generali, il modello di interazione fra gruppi rilevato nel secondo semestre del 2015, un modello caratterizzato – si ricorda – da elevati livelli di partecipazione al voto e di conflittualità in assemblea, in controtendenza, per entrambi gli aspetti, con quanto censito fino ad allora<sup>5</sup>. Vero è, tuttavia, che vuoi per l'estensione del periodo, vuoi per la numerosità ed eterogeneità dei casi rilevati (82 leggi vs 25), vuoi per la professionalizzazione degli attori, e quindi la capacità di dar luogo ad una suddivisione del lavoro d'aula più efficiente, i due tratti salienti di cui sopra si attenuano rispetto alla loro fase d'esordio, pur confermandosi entrambi come le architravi del sistema di relazione in aula.

Innanzitutto, si osserva come il tasso di partecipazione al voto – vale a dire la quota percentuale di favorevoli, contrari ed astenuti sul totale del collegio – si attesta al valore del 77 per cento. Un dato, questo, che registra un calo di quasi nove punti rispetto al secondo semestre del 2015, allorché raggiunse l'86 per cento, ma che, nonostante ciò, risulta superiore di oltre 10 punti percentuali al tasso mediamente registrato nel corso della nona legislatura.

Dai dati di Tabella 14 si può apprezzare come il dato medio sia determinato da un generale, anche se moderato, spostamento delle frequenze in direzione delle casistiche meno partecipate. Significativi a tale proposito sono sia l'addensarsi dei casi (58 su 82) in una sola classe, quella di grado intermedio, sia il palesarsi, anche se con numeri molto contenuti (due casi), di leggi approvate con una maggioranza ridotta.

**Tabella n. 14 - Leggi approvate nel 2016 per tasso di partecipazione al voto**

TASSO PART.	2016		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	2	2%	-	-
Fra il 61 e l'80%	58	71%	3	12%
Fra l'81 e il 100%	22	27%	22	88%
TOTALE LEGGI	82	100%	25	100%
TASSO MEDIO	77%		86%	

<sup>5</sup> Come già detto nell'introduzione, l'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 82 leggi approvate nel 2016, alcune delle quali (25), derivanti da proposte presentate nel 2015. 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. I dati della presente sezione includono il Presidente della Giunta, come già nel 2015 del resto.

Come già rilevato in merito all'attivismo individuale, anche il quadro concernente la partecipazione al voto si mostra molto sensibile ad un'analisi centrata sulle coalizioni. Emerge, in particolare (Tab. 15), una prima suddivisione fra il gruppo di maggioranza e quelli di opposizione nel loro complesso i quali, esprimono: il primo un tasso superiore, i secondi inferiore, rispetto alla media. Ma ancora più saliente è l'analisi di dettaglio al livello dei singoli gruppi, dalla quale emergono differenze importanti e politicamente connotate. Nello specifico, il gruppo del Partito democratico appare fortemente mobilitato a sostegno della legislazione, dimostrandosi capace di garantire il buon esito delle iniziative proposte. L'assenza di alleati in aula e i margini di distacco numerico dalle opposizioni, solo in apparenza elevati, possono essere i motivi che rendono necessario un forte grado di responsabilizzazione, il cui portato è un tasso di partecipazione al voto pari all'80 per cento.

Per converso, i due gruppi d'opposizione di più antica presenza in aula (Forza Italia e Fratelli d'Italia) manifestano una capacità di presidio alquanto modesta che riteniamo senz'altro ascrivibile alle loro ridotte dimensioni e, con un qualche grado di azzardo interpretativo, anche alla più lunga e approfondita conoscenza dei meccanismi d'aula.

Affatto diverso, così come già osservato nel campo dell'iniziativa legislativa, è il comportamento delle nuove forze di opposizione, ciascuna delle quali esprime livelli elevati di partecipazione, ma con un netto primato di SI-Toscana a sinistra e del Movimento 5 stelle, i quali si collocano addirittura oltre i livelli del PD, entrambi all'87 per cento.

**Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo.**

<b>COALIZIONI</b>	<b>Tasso di partecipazione 2016</b>
PD	80%
SI	87%
FI	45%
FDI	40%
LN	70%
M5S	87%
Media opposizioni	72%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>77%</b>

Per quanto attiene al secondo elemento cardine – il conflitto politico – si osserva come anch'esso persista estesamente, sia pure temperandosi e assumendo una variegata articolazione.

Partendo dal livello superiore, cioè da un'analisi generale dei comportamenti di voto mediamente osservati dai consiglieri, si osserva (Tab. 16) che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 23 consiglieri su 41, con il voto contrario di 5,9 e l'astensione di 2,5 consiglieri, mentre risultano, sempre in media, assenti al momento del voto o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 8,1 e 1,3 consiglieri.

I dati, come si può verificare, corrispondono nelle loro linee generali alle tendenze del secondo semestre del 2015. Rispetto ad esse, tuttavia, pare di scorgere un certo minore afflato partecipativo indotto, probabilmente, dalla maggiore dimestichezza con l'aula e la misurazione più attenta dei concreti margini di rischio e di opportunità nel corso delle votazioni che si presume essere indotta dall'esperienza. È sintomo di ciò il fatto che si riduca sensibilmente la media dei voti favorevoli ed aumentino – praticamente nella stessa misura in cui decrescono i voti favorevoli – gli assenti al voto, mentre il numero medio di contrari e di astenuti è praticamente stabile.

**Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto.**

VOTI	2016		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	23,2	57%	26,2	64%
Contrari	5,9	14%	6,5	16%
Astenuti	2,5	6%	2,3	6%
Assenti al voto	8,1	20%	5,5	13%
Assenti alla seduta	1,3	3%	0,5	1%
TOTALE	41,0	100%	41,0	

Nella stessa direzione si muove un altro dato tipico, che si è utilizzato quale misuratore del livello di conflitto, e cioè la ripartizione delle leggi approvate secondo il numero di voti contrari (Tab. 17).

Dai dati raccolti si osserva come il numero di leggi del tutto prive di voti contrari si riduca ulteriormente rispetto al secondo semestre 2015, anche se di poco (dal 32 al 30 per cento), denotando con ciò il persistere di una tradizione conflittuale; ma si osserva parimenti come decresca, e in maniera ben più significativa (dal 32 al 24 per cento), il numero di leggi col massimo numero di

voti contrari, vale a dire quelle che mobilitano tutta l'opposizione o, per lo meno, gran parte di essa.

Il dato di rilievo in Tabella 17 è piuttosto l'affermarsi di una ampia classe intermedia di leggi approvate con un numero di voti contrari fino a dieci, indice, si ritiene, della presenza endemica di conflitto, ma temperata dalla sempre più concreta possibilità di maggioranze variabili e sovrabbondanti a favore delle leggi approvate.

**Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2016 secondo il numero di voti contrari.**

CONTRARI	2016.		2015 X leg.	
	n.	%	n.	%
Nessuno	25	30%	8	32%
Fra 1 e 10	37	46%	9	36%
Fra 11 e 16	20	24%	8	32%
<b>TOTALE</b>	82	100%	25	100%

Focalizzando allora l'analisi sull'ampiezza delle coalizioni che, di fatto, di volta in volta, hanno approvato le leggi nel 2016 (coalizioni legislative), troviamo una buona conferma di ciò.

In Tabella 18 si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore. Dal suo esame emerge, in primo luogo, che la metà esatta delle leggi approvate ha ricevuto il voto favorevole del solo gruppo del PD e che solo una legge è stata approvata all'unanimità. Nel resto dei casi si registra – e ciò costituisce l'elemento di maggior interesse – l'affermazione di una pratica convergente, abbastanza estesa e variamente modulata, in forza della quale uno o più gruppi delle opposizioni si associano al PD nel voto favorevole. Si noti, in particolare, che il fenomeno, peraltro già presente nel 2015, assume oggi un'intensità ed una varietà notevolmente superiori, avendosi la copertura di tutte le combinazioni previste dalla Tabella 18 e un aumento, percentualmente rilevante, dei casi ricadenti nelle classi a maggior numero di gruppi di opposizione. Lo stesso elevato valore relativo alle leggi approvate dal solo gruppo del PD è comunque in regresso rispetto al secondo semestre 2015.

Concludendo sul punto, si rileva che se nel 2015 almeno un gruppo di opposizione figurava nelle coalizioni che avevano approvato solo il 40 per cento delle leggi (10 su 25), nel 2016 questo valore si innalza fino al 50 per cento, attenuando, pur senza invertirlo, il dato di fondo della conflittualità dell'aula.

**Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative**

<b>Coalizioni legislative</b>	<b>2015 X leg.</b>	<b>2016</b>
Solo maggioranza	15	41
Tutti i gruppi	4	1
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	15
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	2	14
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	-	5
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	2	7
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>82</b>

Oltre all'ampiezza delle coalizioni legislative, quest'anno si è ritenuto opportuno orientare la ricerca anche sulle loro proprietà più schiettamente politiche, vale a dire la loro composizione interna. In Tabella 19 sono così riportate, in ordine decrescente, le frequenze delle leggi approvate secondo la composizione politica della coalizione che le ha approvate.

**Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative**

<b>Coalizioni legislative</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
PD	41	50%
PD+FI+LN+M56+SI	8	10%
PD+M5S+SI	7	9%
PD+M5S	7	9%
PD+SI	6	7%
PD+FI+LN	4	5%
PD+FI+FDI+LN	3	4%
PD+FI+SI	2	2%
Unanimità	1	1%
PD+SI+LN	1	1%
PD+FI+FDI+LN	1	1%
PD+SI+FI+M5S	1	1%
<b>TOTALE</b>	<b>82</b>	<b>100%</b>

La distribuzione in Tabella 19 mostra la sussistenza di un forte elemento regolatore costituito dall'ampio numero di leggi approvate dal solo gruppo di maggioranza, pari alla metà del totale. Accanto ad esso, tuttavia, per la restante

parte delle leggi approvate, emerge una notevole varietà di combinazioni fra gruppi che pare sfuggire a qualsiasi ipotesi di interpretazione fondata sul criterio della lontananza/prossimità ideologica fra i partecipanti. Un tratto, quindi, di apprezzabile pluralismo ancorato, è lecito supporre, a specifiche ragioni di merito inerenti ai singoli provvedimenti.

Nessun gruppo risulta completamente alieno al lasciarsi coinvolgere nella produzione legislativa e, al tempo stesso, nessun gruppo pare stabilmente incline a farlo. Il risultato è la possibilità di esiti plurali anche quanto a segno politico della legislazione approvata e dinamiche d'aula non interamente deducibili dal risultato elettorale.

Sul punto abbiamo ritenuto utile fornire uno spaccato più approfondito andando a investigare a livello dei comportamenti di voto delle singole forze politiche: per ciascun gruppo si sono quindi censiti i comportamenti di voto assunti, che si presentano in Tabella 20.

**Tab. n. 20 - Comportamenti di voto dei singoli gruppi consiliari.**

<b>Gruppi</b>	<b>Favorevole</b>	<b>Contrario</b>	<b>Astenuto</b>	<b>Assente</b>	<b>TOTALE</b>
Forza Italia	19	29	11	23	82
Fratelli d'Italia	5	25	5	47	82
Lega Nord	18	44	18	2	82
Movimento 5 stelle	23	40	18	1	82
SI Toscana a sinistra	26	33	21	2	82

Osserviamo innanzitutto come per i gruppi consiliari di Forza Italia e Fratelli d'Italia rilevi il già osservato problema di presidio dell'aula espresso dal forte numero di assenze in fase di voto. Fra i due gruppi il primo risulta molto più incline a votare favorevolmente del secondo. Molto diverso, invece, è il comportamento delle nuove forze di opposizione che tutte presentano valori molto elevati di presenza al voto, accompagnati, merita sottolineare, da una variegata polifonia delle scelte di voto. Per nessuno dei tre gruppi la scelta è scontata e se pure il voto contrario è quello più frequente, esso è ben lungi dal risolvere tutte le scelte di voto che vedono, al contrario, la non rara frequenza del consenso e un uso ragionato dell'astensione (nel vigente regolamento non più equiparata al voto contrario). Oltretutto, ogni attore sembra modulare le proprie scelte secondo un suo specifico discernimento, finendo per associarsi od opporsi alla maggioranza indipendentemente dal comportamento degli altri e dalla vicinanza ideologica con essi, dando luogo a, come già si è visto in Tabella 19, combinazioni anche le meno prevedibili fra gruppi.

Se la fase dell'iniziativa si caratterizza, come si è visto nella prima sezione, per la prevalenza di logiche d'azione individualistiche, la fase di voto attenua questo tratto e manifesta un apprezzabile grado di flessibilità.

L'aula dunque, e il procedimento legislativo più in generale, sono colti, anche dalle opposizioni più giovani ed agguerrite, come arene portatrici di risorse politiche rilevanti, all'interno delle quali è possibile realizzare almeno una parte dei propri programmi e perciò meritevoli di un'attenta e laica partecipazione.

Concludendo, pare lecito affermare che, atteso il conflitto, emergono anche importanti occasioni di condivisione, realizzabili di volta in volta al di fuori di qualsivoglia predefinito schema di relazione fra gruppi, sia esso maggioritario o consensuale.

Il modello conflittuale-partecipativo delineatosi nella seconda metà del 2015 dunque permane, ma si modulano in maniera ponderata e plurale, attenta al merito più che a logiche di schieramento, le dinamiche di relazione fra gli attori politici, dal che l'istituzione consiliare sembra avviarsi verso una sorta di "maturità" politica, nel cui contesto rafforza la propria centralità e il proprio livello di autonomia.