

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

Il 2017 è l'anno in cui la decima legislatura entra nella piena maturità; anno quindi, nel quale è lecito aspettarsi l'affermazione di un modello compiuto del concreto svolgersi delle due dinamiche politico-istituzionali che da sempre sono l'oggetto di questa sezione: l'iniziativa legislativa e la votazione in aula.

Scontata la portata innovativa degli elementi emersi del secondo semestre del 2015 (crescita dell'iniziativa legislativa e conflitto politico) e verificato il loro sostanziale mantenimento nel corso del 2016, l'anno 2017 è il definitivo banco di prova per accertare la sussistenza o meno di un preciso modello di interazione da essi stabilito e per definirne i principali elementi caratterizzanti.

A questo scopo, e come d'abitudine, la ricerca che si è svolta ha avuto un doppio universo di rilevazione, cosicché anche 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.

La conclusione a cui siamo pervenuti è che, nel suo complesso, l'anno 2017 è un anno di conferme, nel quale si cristallizza e va a sistema un modello partecipativo-competitivo di interazione fra gli attori politici regionali.

Fatti salvi alcuni scostamenti, parziali e circoscritti ad ambiti specifici, il modello delle relazioni che i partiti, tra di loro e con la Giunta, intessono nel corso del procedimento legislativo regionale risulta estesamente plasmato da logiche d'azione coerenti con i principi della partecipazione e della competizione. Quel che rileva nel 2017, oltre al relativo temperamento del conflitto (che qui si è deciso di sostituire con la categoria della competizione), è la crescita del livello di coerenza e la stabilizzazione del sistema.

Le principali evidenze empiriche di ciò si rintracciano nel permanere, per il terzo periodo consecutivo, di un alto volume di iniziativa legislativa, sia di Giunta che consiliare, e di un'ampia diffusione di comportamenti di voto variegati e mutevoli. Ma tracce importanti dell'effettivo agire dei due principi si riscontrano anche in altri importanti ambiti della nostra rilevazione, fra i quali preme ricordare l'ampio coinvolgimento dei singoli nell'iniziativa legislativa, la ridottissima condivisione delle proposte di legge fra gruppi, l'elevato tasso di partecipazione al voto, la variabilità delle coalizioni legislative.

Di tutto ciò si darà conto con l'analisi quantitativa esposta nelle prossime pagine.

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'iniziativa legislativa del 2017 è connotata dai seguenti elementi:

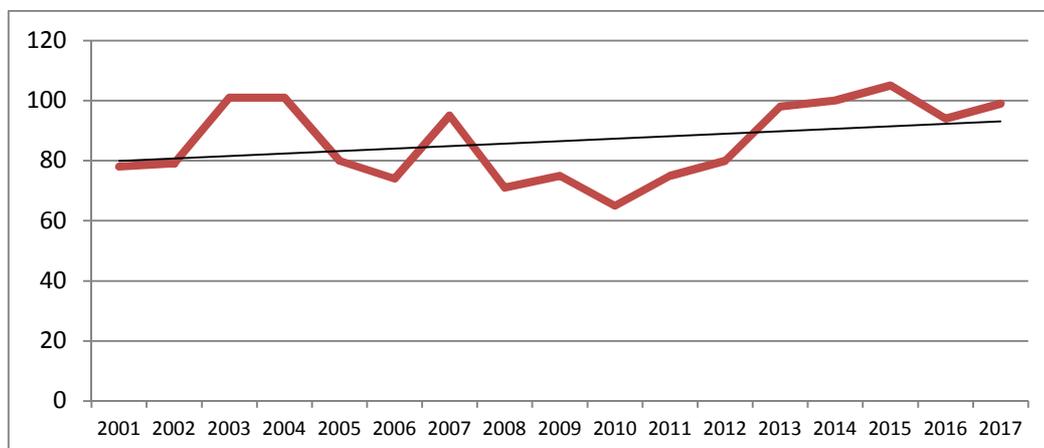
1. Ripresa quantitativa;
2. Equilibrio fra i soggetti istituzionali;
3. Invarianza delle dimensioni testuali;
4. Riduzione del tasso di successo;
5. Basso livello di integrazione politica;
6. Polarizzazione per materie; equilibrio fra macrosettori.

RIPRESA QUANTITATIVA: Dopo la flessione registrata nel 2016, l'iniziativa legislativa sviluppata nel corso del 2017 recupera circa la metà del terreno perduto, passando da 94 a 99 proposte di legge.

Per effetto di ciò il volume complessivo dell'iniziativa torna a collocarsi in prossimità dei suoi massimi (105 proposte nel 2015), ed accentua la curvatura verso l'alto del trend del periodo successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Considerando, oltretutto, che negli anni omologhi, cioè i secondi interi, delle tre legislature precedenti (2002, 2007 e 2012) è stato presentato un numero di proposte inferiore, in media, di circa quindici unità al dato del 2017, possiamo concludere di trovarci in una fase di stabilizzazione dell'iniziativa legislativa su valori assai elevati in prospettiva storica.

Grafico n. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2017



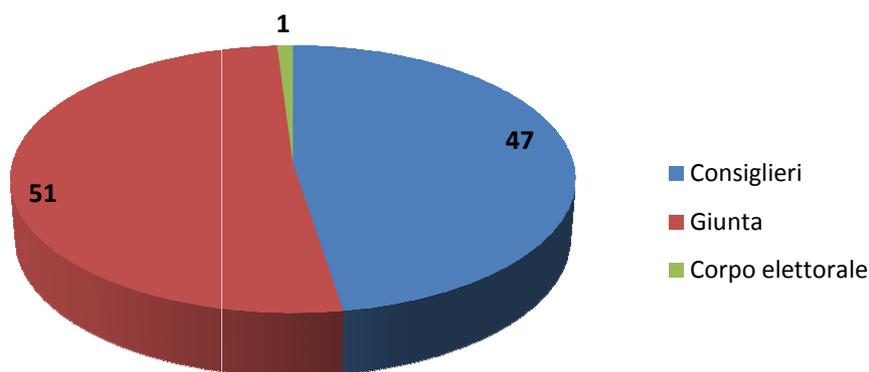
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Per quanto attiene al comportamento dei soggetti titolari del potere di iniziativa, è degno di nota il fatto che, dopo un triennio di assenza, e dopo i fasti del 2016, in cui furono presentate ben tre proposte di legge di iniziativa popolare, nel 2017 questa si riduce a un solo caso¹.

Al netto dell'iniziativa popolare, le restanti 98 proposte di legge presentate si distribuiscono fra Giunta e consiglieri in ragione di 51 a 47 (vedi Graf. 2) riproponendo, almeno nella sostanza, la situazione di equilibrio affermatasi già nel corso del 2016 allorché l'equilibrio fu quasi perfetto (46 Giunta e 45 consiglieri).

Ciò detto si rimarca come un tale perdurante e intenso (in seguito vedremo anche diffuso) riproporsi dell'iniziativa consiliare non possa essere sottovalutato e costituisca uno degli assi portanti del modello di interazione politica consiliare.

Grafico n. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2017



DIMENSIONI: I dati concernenti le dimensioni testuali delle proposte di legge del 2017 sono in linea con quelli dell'anno precedente denotando solo una lieve flessione del numero medio dei commi, che scende da 24 a 22 (Tab. 1).

¹ Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 (Istituzione del Comune delle Crete Senesi, per fusione dei Comuni di Asciano e Rapolano Terme, l.r. 51 del 6 ottobre 2010), presentata dal corpo elettorale.

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
2017	11	22
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

La responsabilità del decremento appare essere unicamente della Giunta regionale, dal momento che gli indici concernenti l'iniziativa consiliare segnalano, al contrario, una moderata crescita (da 4 a 6 articoli medi e da 9 a 13 commi medi), che li porta ai valori più alti della legislatura (Tabella 2).²

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13

La distribuzione delle proposte di legge per classi di ampiezza omogenee di cui alle successive tabelle 3 e 4 precisa meglio i contorni del fenomeno mettendo in luce come l'iniziativa legislativa, nel suo complesso, continui a caratterizzarsi tipicamente per la netta prevalenza di testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi).

² Le tabelle 2, 3 e 4 non includono la proposta di legge di iniziativa popolare composta da 10 articoli e 21 commi.

Questa tensione verso il basso coinvolge più intensamente l'iniziativa consiliare ma la Giunta non ne è affatto immune ricadendo nella classe iniziale oltre il 40 per cento delle sue proposte di legge.

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

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	21	41%	30	64%	51	52%
Da 6 a 10	3	6%	11	23%	14	14%
Da 11 a 15	11	22%	3	6%	14	14%
Da 16 a 20	4	8%	-	-	4	4%
Oltre 20	12	24%	3	6%	15	15%
TOTALE	51	100%	47	100%	98	100%

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	22	43%	32	68%	54	55%
Da 11 a 20	4	8%	8	17%	12	12%
Da 21 a 30	7	14%	3	6%	10	10%
Da 31 a 40	6	12%	1	2%	7	7%
Oltre 40	12	24%	3	6%	15	15%
TOTALE	51	100%	47	100%	98	100%

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

In primo luogo si osserva come si mantenga elevatissimo il contributo della Giunta regionale alla legislazione approvata, pari ai tre quarti delle proposte di legge presentate nel 2017 ed approvate nel medesimo anno (39 su 52).

Inoltre, nell'insieme generale appaiono alquanto rarefatte le ricorrenze degli esiti negativi (proposte respinte, ritirate e decadute), mentre si presenta come davvero imponente il numero di atti non conclusi: 41 proposte di legge (delle quali 30 di iniziativa consiliare) su 98 presentate nell'anno, pari al 42 per

cento, con un vero e proprio salto, ben dodici punti percentuali in più, rispetto al 2016 (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2017

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	47	48%	51	52%	98	100%
Di cui approvate	13	25%	39	75%	52	100%
Respinte ³	2	66%	1	34%	3	100%
Giacenti	30	73%	11	27%	41	100%
Ritirate ⁴	2	100%	-	-	2	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Osservando, infatti, i dati sintetici e prospettici di Tabella 6 osserviamo come nel 2017 il procedimento legislativo regionale perda di efficienza, riuscendo ad esprimere un tasso globale di conversione delle proposte di legge presentate nell'anno che è al di sotto della media dell'ultimo quinquennio. La causa di ciò sta essenzialmente nel frequente insuccesso delle iniziative consiliari, condizionato a sua volta, come avremo modo di osservare più avanti, dal loro debolissimo grado di integrazione politica.

³ Si tratta delle proposte di legge 209 (Istituzione del Comune di Appennino in Garfagnana per fusione dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana); 163 (Disposizioni in materia di referendum consultivo. Modifiche alla Legge regionale 23 novembre 2007, n. 62. "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto."); e 157 (Norme per la razionalizzazione dei costi della politica – Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3).

⁴ Proposta di legge 159 (Contributo straordinario di solidarietà a favore del sovrintendente Mario Vece, vittima di un attentato a Firenze il 1° gennaio 2017).

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2013-2017

ANNI	2017	2016	2015	2014	2013
Numero di p. di legge presentate	99	94	105	100	98
Di cui approvate	52	57	49	65	52
Tasso di successo Giunta	76%	78%	46%	78%	77%
Tasso di successo consiglieri	25%	47%	48%	57%	30%
Tasso di conversione globale	52%	60%	47%	65%	53%
Quota atti giacenti	42%	30%	33%	28%	37%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Il Rapporto 2016 censì un apprezzabile livello di attivismo dei consiglieri regionali denotato da un ridotto numero di soggetti completamente estranei all'iniziativa, due soltanto, e da un numero elevato di proposte sottoscritte procapite: 5,1.

I dati a ciò relativi per l'anno 2017 si trovano esposti in Tabella 7, ove si riporta il numero di consiglieri secondo il numero di proposte sottoscritte nell'anno e lo si confronta col dato del 2016.

Il quadro che emerge rivela un'apprezzabile continuità fra le due annate, con solo un parziale riequilibrio fra le classi di maggiore addensamento a vantaggio delle due medio-alte, e una riduzione del peso della maggiore. Due soltanto, come nel 2016, sono i consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge, e cinque, anziché undici, coloro che ne hanno sottoscritte più di 6; il valore medio è di 4,4 proposte di legge procapite, un dato in leggera flessione rispetto al 2016 ma pur sempre abbastanza elevato in prospettiva storica (1,9 proposte pro capite nel secondo semestre 2015; 6,5 nel 2014).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2016 e 2017

N. proposte sottoscritte	2017	2016
Nessuna	2	2
Da 1 a 2	5	10
Da 3 a 4	14	10
Da 5 a 6	15	7
Oltre 6	5	11
Totale consiglieri ⁵	41	40

⁵ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri; non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere. Il totale dei consiglieri è superiore a quello del 2016 per effetto di un caso di dimissioni e conseguente surroga verificatosi nel periodo.

Nel 2017 la partecipazione all'iniziativa tende a ripartirsi in modo abbastanza omogeneo. Emergono, infatti, solo limitate differenze 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 4,4 proposte procapite, con poche e limitate eccezioni (Tab. 8). Diversamente tutti i consiglieri del gruppo PD, con poche eccezioni, si trovano al di sotto della media, ma di poco. Infine, tutti i componenti dell'Ufficio di presidenza, siano essi di maggioranza o di opposizione, vantano un numero di sottoscrizioni (6,8 pro capite) superiore alla media, mentre ciò non si verifica nel caso dei presidenti delle commissioni di merito.

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

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	3,8
F.d.I.	5
Forza Italia	4
M5S	5,2
LN	5,7
SI	5,5
MDP	3
MEDIA	4,4

INTEGRAZIONE POLITICA: per quanto attiene al livello di integrazione politica sottostante all'iniziativa legislativa, i dati del 2017 attestano un'ulteriore crescita dell'individualismo dei gruppi consiliari. Cresce infatti ulteriormente, rispetto ai valori già molto elevati del 2016, la propensione dei gruppi a procedere singolarmente in questo campo, con ben 38 proposte di legge monopartitiche, pari all'81 per cento delle 47 complessive di iniziativa consiliare (Tab. 9). Evidentemente questa caratteristica, già ben affermata nel passato, trova nelle dinamiche politiche della decima legislatura nuova linfa e motivazioni per affermarsi, al punto da risultare assolutamente predominante.⁶

In parallelo a ciò si evidenzia l'eclissi delle proposte di legge introdotte da raggruppamenti trasversali, che si dimezzano in termini assoluti (da 5 a 10) rispetto al 2016, e che perdono ancor di più in termini di incidenza percentuale (dal 22 al 10 per cento). In tre casi su cinque si tratta di proposte presentate

⁶ Nel corso del 2015 le proposte di legge monopartitiche erano state il 50 per cento dell'iniziativa consiliare, nel 2014 il 35 per cento.

dall'Ufficio di presidenza e aventi per oggetto iniziative in materia istituzionale, culturale e di promozione dell'identità toscana.

Degno di nota è, infine, il recupero di una qualche presenza di iniziativa coalizionale che con 4 casi su 47 torna a segnare, sia pur debolmente, il panorama dell'iniziativa legislativa. Le quattro proposte di legge di questo gruppo sono state presentate da raggruppamenti in due casi di maggioranza e in due casi di opposizione.⁷

A livello di quadro sintetico la distribuzione riportata in tabella 9 risulta sicuramente più diffusiva e coprente rispetto al 2016, ma con valori del tutto marginali per le classi di aggregazione pluripartitica, mentre si esalta, fino a livelli mai censiti, la predominanza dell'iniziativa monopartitica.

Tabella n. 9 - Le 47 proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2017

AGGREGAZIONI	2017	%	2016	%
Monopartitiche	38	81%	35	78%
Coalizionali	4	9%	-	-
Interschieramento *	5	10%	10	22%
Totale	47	100%	45	100%

* di cui 4 dell'Ufficio di presidenza.

Spostando l'analisi a livello delle coalizioni (Tab. 10), si osserva come la maggioranza sostanzialmente mantenga, nel 2017, gli apprezzabili valori dell'anno precedente, mentre le opposizioni nel loro insieme incrementano in modo significativo la loro partecipazione all'iniziativa, tutto ciò a detrimento, come già si è visto, delle forme di aggregazione trasversale.⁸

⁷ Si tratta delle proposte di legge 203 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco e disciplina del gioco d'azzardo pubblico. Modifiche alla l.r. 57/2013) e 213 (Disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005), proposte da consiglieri dei gruppi PD e MDP e delle proposte di legge 197 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative) e 198 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare toscana) e presentate da consiglieri dei gruppi di Forza Italia e Lega Nord.

⁸ A livello aggregato, le opposizioni, con 33 proposte di legge presentate sulle 47 totali, partecipano al 70 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare.

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

	2017	2016
Solo gruppi di maggioranza	14	15
Gruppi di maggioranza e minoranza*	5	10
Solo gruppi di minoranza	28	20
TOTALE	47	45

*di cui 4 dell'Ufficio di presidenza.

Per quanto riguarda il comportamento dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2017 il PD appare molto incline a intervenire nell'iniziativa legislativa, partecipando alla sottoscrizione di 19 proposte di legge su 47, in 12 casi come unico gruppo firmatario. Il dato del PD, pur in flessione rispetto ai 25 casi censiti nel 2016, è di gran lunga il più elevato tra quelli riportati in tabella.

A seguire sono i gruppi del Movimento 5 Stelle e della Lega Nord ad esprimere, con valori quasi uguali fra loro, il maggior contributo all'iniziativa legislativa. Entrambi in moderato incremento rispetto all'anno precedente.

Si restringe, invece, e di molto, l'apporto dei gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia – attivissimi nel 2016 – che si limita a 11 proposte, mentre è notevole il recupero di posizioni realizzato dal gruppo SI Toscana a sinistra che passa da una sola proposta sottoscritta nel 2016 a ben 7.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 47 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2017

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 47 PDL CONSILIARI
PD	19	38%
F.d.I.	5	9%
Forza Italia	6	13%
M5S	10	21%
LN	9	19%
SI	7	15%
MDP	3	6%

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.

MATERIE: la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie si caratterizza, nel 2017, per un livello di copertura analogo a quello registrato nei due precedenti anni della legislatura, registrandosi iniziative legislative in solo 24 delle 48 materie di Tabella 12. L'intensità della copertura appare, non di meno, relativamente modesta, priva di addensamenti superiori ai dieci casi, salvo la materia del Bilancio.

Nel macrosettore Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto per oggetto principalmente le materie Organi della Regione ed Enti locali e decentramento. Nel primo caso ciò è avvenuto prevalentemente per effetto di un notevole attivismo consiliare in tema di status e trattamento economico, nel secondo per la forte iniziativa della Giunta in merito all'istituzione di nuovi comuni per fusione di preesistenti. Rileva, infine, l'alto numero di casi (quattro) ricadenti nella voce residuale "Altro"; si tratta di proposte di legge, due ordinarie e due statutarie, presentate dai gruppi PD e SI Toscana a sinistra in materia di disciplina e protezione dei beni comuni.

Nel macrosettore Sviluppo economico, nella generale rarefazione dell'iniziativa che lo contraddistingue, si registra un picco significativo sulla materia Turismo con ben 7 proposte di legge. In cinque casi su sette si tratta di proposte di legge, presentate da quasi tutti i gruppi e dalla Giunta, in modifica del testo unico del sistema turistico regionale (l.r. 86/2016) approvato nel 2016 e unica proposta di legge in materia in quell'anno. Nei due casi rimanenti abbiamo proposte di legge dei gruppi di Forza Italia e Lega Nord in merito alle concessioni del demanio marittimo.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2017

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	2	6	9
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	0	0
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	1	0	1
	4.Personale e amministrazione	3	1	4
	5.Enti locali e decentramento	7	0	7
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	2	2
	7. Multimateria	0	4	4
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	0	0	0
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	0	0
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	1	0	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	2	0	2
	14.Commercio, fiere e mercati	0	0	0
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	6	7
	16.Agricoltura e foreste	2	0	2
	17.Caccia, pesca e itticoltura	2	1	3
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	0	0	0
19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	0	0	0	
20. Multimateria	0	0	0	
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	2	0	2
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3	4	7
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	3	0	3
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	0	0	0
	25.Viabilità	0	0	0
	26. Trasporti	1	1	2
	27. Protezione civile	1	0	1
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	2	7	9
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	2	7	9
	33.Istruzione scolastica e universitaria	0	0	0
	34.Formazione professionale	1	0	1
	35.Lavoro	0	2	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	0	4	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	0	0	0
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	1	1
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	0	0
43. Multimateria	1	0	1	
Finanza	44.Bilancio	11	0	11
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	0	0	0
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	4	0	4
TOTALE		51	47	98

Il macrosettore Territorio ambiente presenta una concentrazione dei casi più forte (sette proposte di legge) sulla voce Protezione dell'ambiente, dovuta a proposte aventi oggetti specifici e variegati.

Infine, il macrosettore Servizi alle persone e alle comunità registra, come di prassi, un addensamento importante sulla materia Tutela della salute, con nove proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare. Singolare è il fatto che un identico livello di iniziativa, e un identico schema di ripartizione della stessa fra Giunta e consiglieri, si verifichi anche per la materia Servizi sociali. La terza voce di rilievo nel macrosettore è quella dei Beni e delle attività culturali, con quattro proposte di legge, delle quali è interessante segnalare l'ascendenza unicamente consiliare.

Sviluppando l'analisi per macrosettori omogenei (Tab. 13) si osserva come a livello generale la distribuzione presenti un aspetto molto regolare e concavo, caratterizzato da due apici identici (27 casi) in corrispondenza dei macrosettori Ordinamento istituzionale e Servizi, e due profondi avvallamenti, con 15 casi ciascuno, in corrispondenza dei due macrosettori di linea: Sviluppo economico e Territorio.

I due soggetti promotori, Giunta e consiglieri, manifestano un comportamento analogo nei primi due macrosettori di Tab. 13, mentre tendono a divergere nei secondi due, con la Giunta che esercita un presidio molto forte del macrosettore Territorio ed i consiglieri che invece predominano in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2017

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	13	14	27
Sviluppo economico e attività produttive	8	7	15
Territorio, ambiente e infrastrutture	10	5	15
Servizi alle persone e alle comunità	6	21	27
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	48	47	95

al netto di 4 proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

Per quanto attiene alla votazione in aula il 2017 replica, con precisione quasi assoluta, le tendenze censite nell'anno precedente⁹. Nello specifico risultano confermati sia un alto livello di partecipazione al voto, sia la diffusione di comportamenti diversificati e competitivi.

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 porti dal 77 per cento del 2016 al 79 per cento. È un dato ancora inferiore rispetto alla fiammata del secondo semestre 2015 (periodo però *sui generis*), ma comunque superiore di almeno dodici 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 una sostanziale conferma della distribuzione rilevata nel 2016, con solo limitati movimenti di riequilibrio a favore delle due classi estreme, quelle delle votazioni molto e molto poco partecipate.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2017 e nel 2016 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	3	5%	2	2%
Fra il 61 e l'80%	41	65%	58	71%
Fra l'81 e il 100%	19	30%	22	27%
TOTALE LEGGI	63	100%	82	100%
TASSO MEDIO	79%		77%	

La partecipazione al voto si mostra molto sensibile ad un'analisi centrata sulle coalizioni. Emerge, in particolare (Tab. 15), una prima suddivisione fra i gruppi di maggioranza (PD e MDP) e quelli di opposizione i quali esprimono, i primi un tasso superiore, i secondi inferiore, rispetto al valore medio.

Ancora più interessante 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

⁹ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 63 leggi approvate nel 2017, alcune delle quali (11), derivanti da proposte presentate nel 2016. 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 voto del Presidente della Giunta.

garantire il buon fine delle votazioni, incrementando il già ottimo valore del 2016 che passa dall'80 all'85 per cento.

Sul versante delle opposizioni permane la difficoltà dei gruppi di Forza Italia e Fratelli d'Italia a presidiare stabilmente la fase del voto, ma con miglioramenti significativi che per entrambi i gruppi sono superiori al 10 per cento. Stabile è il dato della Lega Nord, mentre è da parte del gruppo del Movimento 5 Stelle che si registra l'unico, e significativo, arretramento nel tasso di partecipazione al voto (-7 per cento).

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

COALIZIONI	Tasso di partecipazione 2017	Tasso di partecipazione 2016
PD	85%	80%
SI	87%	87%
FI	56%	45%
FDI	55%	40%
LN	69%	70%
M5S	80%	87%
MDP ¹⁰	48%	-
Gruppo misto ¹¹	90%	-
Media opposizioni	73%	72%
MEDIA GENERALE	79%	77%

Ciò detto per quanto riguarda il tasso di partecipazione, occorre adesso puntare l'analisi sui comportamenti di voto concretamente assunti.

Anche in questo ambito i dati del 2017 manifestano una forte continuità con quelli dell'anno precedente. Dall'esame della tabella 16 si osserva che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 24 consiglieri su 41, con il voto contrario di 5,5 e l'astensione di 2,6, mentre risultano in media assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,1 e 1,7 consiglieri: tutti valori prossimi, per non dire identici, a quelli del 2016, e simili a quelli del secondo semestre 2015.

¹⁰ Dal 28 marzo 2017.

¹¹ Dal 23 maggio 2017.

Gli schemi di comportamento in aula nella decima legislatura sembrano così assumere una loro fissità e ricorrenza delineando un modello ben connotato di interazione politica. Unica variazione di un qualche rilievo è la riduzione di tre punti percentuali degli assenti al voto (dal 20 al 17 per cento).

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	24,1	59%	23,2	57%
Contrari	5,5	13%	5,9	14%
Astenuti	2,6	7%	2,5	6%
Assenti al voto	7,1	17%	8,1	20%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,3	3%
TOTALE	41	99,00%	41	100,00%

Per quanto attiene al secondo elemento cardine di questa sezione – il conflitto – si osserva come esso, oltre a persistere quasi invariato per frequenza media rispetto al 2016, si modifichi assai debolmente anche quanto a distribuzione tra le singole leggi, quando di esse andiamo a realizzare una classificazione secondo il numero di voti contrari.

I dati a ciò relativi, esposti nella tabella 17, evidenziano un quadro poco variato rispetto all'anno precedente, fatto salvo, anche per questo indicatore e come già notato per il tasso di partecipazione di cui alla tabella 14, un significativo decremento della classe intermedia (quella delle leggi fra 1 e 10 voti contrari), del quale beneficiano in maniera paritetica, le due classi estreme, quella delle leggi senza voti contrari e quella delle leggi con oltre 10 voti contrari.

Il dato di tabella 17 indica così una tendenza verso la bipartizione dei comportamenti di voto incentrata sull'individuazione di una riserva di leggi ad esito consensuale abbastanza cospicua, a cui si affianca un'ampia area di leggi contese, al cui interno emerge un forte nucleo di votazioni molto conflittuali.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2017 secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2017		2016	
	n.	%	n.	%
Nessuno	23	36%	25	30%
Fra 1 e 10	22	35%	37	46%
Fra 11 e 16	18	29%	20	24%
TOTALE	63	100%	82	100%

L'ampiezza delle coalizioni che di volta in volta hanno approvato le 63 leggi del 2017 conferma questa ipotesi .

In tabella 18 si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore. Da questa emerge che ben oltre la metà delle leggi approvate (35 su 63, pari al 55,6 per cento) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza (PD+MDP). Siamo quindi in presenza di un'area assai ampia di legislazione approvata con il minimo livello di condivisione. Ne fanno parte la stragrande maggioranza delle leggi di bilancio e delle leggi ad esse collegate, gli interventi in materia di organizzazione del servizio sanitario e di governo del territorio, nonché i due testi unici approvati nell'anno, quello in materia di disabilità e quello in materia di aiuti alle imprese.

Il resto delle leggi (il 44,4 per cento) è stato approvato col concorso di almeno un gruppo di opposizione.

In riferimento a ciò preme osservare due fenomeni contrastanti: il primo è un segnale di conflittualità, poiché la quota di leggi condivise decresce, nel 2017, di quasi sei punti percentuali rispetto al 2016 allorché raggiunse la metà del totale. Il secondo dato attesta, invece, un'attitudine contraria giacché all'interno di questo insieme si rileva un addensamento delle leggi nelle categorie cui corrisponde l'aggregazione di un maggior numero di gruppi. Si notano, in particolare, ben 5 leggi approvate all'unanimità e 13 leggi approvate con il concorso di almeno tre gruppi di opposizione.

Atteso che la maggioranza consiliare è ampiamente autosufficiente e che non pare aver mai risentito di fenomeni di dissociazione in aula, possiamo escludere che l'attitudine convergente delle opposizioni sia stata ispirata dalla necessità di garantire la governabilità dell'istituzione. Al contrario dobbiamo ammettere l'ipotesi che ciò sia avvenuto sulla base di specifiche ragioni di merito, che hanno coinvolto, come vedremo tra un attimo, indistintamente e in momenti diversi, tutti i gruppi di opposizione.

Riemerge così, anche in questo specifico ambito, la tendenza allo sdoppiamento delle strategie degli attori politici che già si è rilevata a proposito dei dati delle tabelle 14 e 17.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2017	2016
Solo maggioranza	35	41
Tutti i gruppi	5	1
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	6	8
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	1	7
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	6	5
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	14
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	15
TOTALE	63	82

Il necessario complemento ai dati meramente quantitativi di tabella 18 è connotato politico delle coalizioni legislative, vale a dire l'analisi della 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

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	35	55,6%
UNANIMITÀ	5	7,9%
PD+MDP+FI+LN+M5S+SI+MISTO	4	6,3%
PD+MDP +FI+LN*	2	3,2%
PD+MDP +FDI+LN	2	3,2%
PD+MDP +FDI+FI+LN*	1	1,6%
PD+MDP +FDI+FI	1	1,6%
PD+MDP +FDI+FI+LN+M5S+SI	1	1,6%
PD+MDP +FDI+LN+M5S+SI+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +FDI+M5S	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+M5S	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+M5S+SI*	1	1,6%
PD+MDP +FI+LN+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +LN	1	1,6%
PD+MDP +LN+M5S+SI	1	1,6%
PD+MDP +M5S*	1	1,6%
PD+MDP +M5S+SI*	1	1,6%
PD+MDP +M5S+SI+MISTO	1	1,6%
PD+MDP +SI+MISTO	1	1,6%
PD+ FDI+FI+LN+MISTO	1	1,6%
TOTALE	63	100,0%

*combinazione presente anche nel 2016.

Come si può ben vedere il numero e la variabilità delle coalizioni legislative affermatesi nel 2017 fa assumere alla Tabella 19 un aspetto a dir poco caotico e tale da rendere impossibile il confronto con la corrispondente tabella relativa al 2016, che difatti si omette. Basti pensare che in tale occasione le combinazioni realizzate furono solo 12, in presenza di ben 82 leggi, mentre nel 2017 le combinazioni salgono a 20 con la disponibilità di sole 63 leggi: quindi riduzione dei casi e aumento della variabilità, un esito controintuitivo.

Considerato poi che delle 12 combinazioni/coalizioni del 2016 solo 5 sono state replicate nel 2017, si conclude che i gradi di libertà che le forze politiche hanno inteso concedersi sono stati, in quest'anno, nettamente superiori al consueto della legislatura.

Vero è che anche nel 2017 domina, e anzi si rafforza, un importante elemento regolatore, rappresentato dall'ampio numero di leggi approvate dai soli gruppi di maggioranza (il 55,6 per cento). Ma per la restante parte delle leggi emerge una tale varietà di combinazioni che stordisce l'osservatore e che sfugge a qualunque interpretazione fondata su fattori deducibili a priori. Un tratto, quindi, e assai forte, di pluralismo convive accanto a uno stabile ancoraggio maggioritario di metà della legislazione approvata, riproponendo il tema dello sdoppiamento delle strategie.

Pare quindi opportuno integrare l'analisi svolta a livello delle leggi con quella a livello degli attori politici, misurando cioè, legge per legge, quale è stato il comportamento di voto di ciascuno. La Tabella 20 riporta le scelte operate dai vari gruppi consiliari di opposizione nella votazione delle 63 leggi del 2017.

Tabella n. 20 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	18	24	10	11	63
Fratelli d'Italia	13	18	4	28	63
Lega Nord	21	28	14	0	63
Movimento 5 Stelle	18	29	15	1	63
SI Toscana a sinistra	16	26	18	3	63
Gruppo misto	13	21	10	5	49

Come era atteso in conseguenza del dato sulle coalizioni legislative di tabella 19, l'analisi dei comportamenti di voto per gruppo rileva un forte pluralismo delle scelte.

Trattandosi di gruppi di opposizione non stupisce che il comportamento più frequente sia stato, per tutti, il voto contrario. Eppure quasi mai esso risulta essere stata la scelta maggioritaria. Le occasioni in cui i vari gruppi hanno votato a favore sono state invece numerose, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 21 per cento del gruppo di Fratelli d'Italia fino ad un massimo del 33 per cento (21 volte su 63) nel caso della Lega Nord. Anche le astensioni, che secondo il vigente regolamento rilevano ai fini del raggiungimento del quorum strutturale ma non di quello funzionale, hanno avuto un'apprezzabile e condivisa diffusione: da un minimo del 6 per cento delle

votazioni per Fratelli d'Italia, al massimo del 29 per cento nel caso di Si Toscana a sinistra.

Come nel 2016, pertanto, si deve ritenere che il comportamento di voto in aula risulti determinato, non già dalla preliminare ascrizione dei gruppi alla maggioranza o alle opposizioni e nemmeno dalla loro maggiore o minore prossimità ideologica ad essa. Al contrario pare essere il merito dei singoli provvedimenti a determinare le scelte di volta in volta operate, nell'ambito di corsi d'azione pragmatici e flessibili. Ogni attore cioè sembra modulare le proprie scelte secondo uno specifico discernimento, finendo per associarsi od opporsi alla maggioranza indipendentemente dal comportamento degli altri gruppi e dalla vicinanza ideologica con essi, dandosi, come già si è visto in tabella 19, combinazioni anche le meno prevedibili.

Nel contesto generale così delineato può essere interessante soffermare l'attenzione su alcuni comportamenti particolari.

Tre gruppi – Lega Nord, M5S e gruppo misto – esprimono una distribuzione delle scelte di voto quasi uguale, con una ripartizione armonica delle frequenze tra le tre opzioni e anche per quanto riguarda le assenze. Per tutti e tre, ad un picco in corrispondenza del voto contrario, segue al secondo posto la classe dei voti contrari e, di poco arretrata, quella delle astensioni. Parzialmente diverso il caso di SI Toscana a sinistra per il quale il dato delle astensioni prevale su quello dei voti contrari (18 vs 16). Politicamente degno di nota è il fatto che nonostante ciò, il gruppo della sinistra risulti meno incline a votare a favore (16 volte) rispetto a Lega Nord (21 volte), Forza Italia (18 volte) e Movimento 5 Stelle (18 volte).

Fratelli d'Italia è l'unico gruppo dove i voti contrari superano la somma di quelli favorevoli e delle astensioni, del pari è anche il gruppo meno incline ad astenersi. Ma il dato è fortemente condizionato dall'alto numero di assenze al voto, che raggiunge quasi la metà dei casi. Significativo è anche il dato delle assenze del gruppo di Forza Italia (11 su 63).

Proprio in tema di assenze al voto si notano differenze molto pronunciate: dal valore minimo della Lega Nord (zero assenze) al valore massimo espresso da Fratelli di Italia (28 assenze). A questo proposito è legittimo ritenere che le dimensioni numeriche dei gruppi influiscano sulla loro capacità di tenuta dell'aula. Vero è, tuttavia, che i dati di tabella 19 mostrano che anche dei gruppi piccoli o piccolissimi (SI Toscana a sinistra e il gruppo misto), riescono ad esprimere livelli di assenza assai contenuti. Probabilmente con uno sforzo personale e organizzativo non indifferente. Ciò rimanda quindi alla sussistenza di altre motivazioni che non quella delle dimensioni del gruppo alla base del numero di assenze, fra le quali possiamo ipotizzare una diversa agenda delle priorità e il diverso peso che l'arena consiliare può vantare rispetto alle altre in cui i singoli esplicano la propria azione politica. Resta in ogni caso ben saldo,

all'interno del procedimento legislativo regionale, il tratto generale della partecipazione dei gruppi, o quantomeno della maggior parte di essi

Concludendo, non possiamo che rimandare a quanto già detto in chiusura del Rapporto 2016, ribadendo che i tratti fondamentali della partecipazione e della competizione restano confermati anche nel 2017, sia per quanto attiene alla fase dell'iniziativa sia per quella della votazione.

Il procedimento legislativo consiliare continua a rappresentare per i gruppi politici un'essenziale arena di confronto e cassa di risonanza per le proprie proposte. Ma ne è valorizzata al tempo stesso anche la funzione di produttore di scelte formali e di politiche pubbliche attive, nel cui novero risulta sempre possibile, per i gruppi di opposizione, la convergenza – magari segmentata, parziale, revocabile – con altre forze politiche e con la maggioranza, nell'ottica del soddisfacimento di porzioni del proprio programma politico.

Da ciò il costante afflato partecipativo e la disponibilità di tutti gli attori ad accedere alle coalizioni legislative il più diversamente articolate, atteso che il farne parte definisce un campo di relazioni, con gli altri gruppi e con l'opinione pubblica, diversamente connotato rispetto a quello definito dal confronto elettorale, ma portatore di incentivi politici significativi che non possono essere mai trascurati da un personale politico accorto.