

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Nel 2018 si registra il mantenimento dell'attività istituzionale del Consiglio a livelli quantitativamente elevati, perfettamente in linea con quelli dei precedenti due anni interi della legislatura (2016 e 2017).

Il bilancio dell'attività consiliare nel 2018 si conferma positivo in termini di partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori dell'aula e delle commissioni e di rappresentanza della comunità regionale per il tramite della funzione legislativa e, molto sviluppata nella corrente legislatura, quella di indirizzo politico.

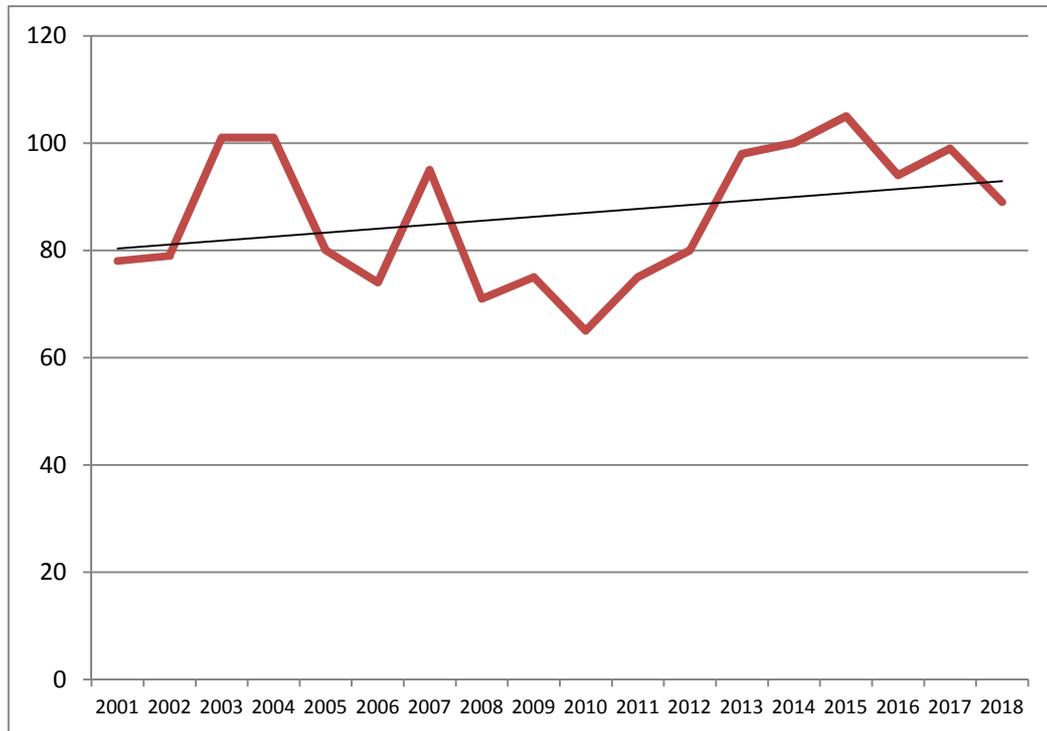
Questi, in estrema sintesi, i dati generali:

- Sedute consiliari: 46
- Leggi approvate: 60
- Deliberazioni approvate: 112
- Mozioni approvate: 166, di cui 25 in commissione
- Risoluzioni approvate: 28
- Ordini del giorno approvati: 41

Nel contesto così definito l'iniziativa legislativa regionale subisce, nel 2018, una chiara battuta d'arresto. Il numero di proposte di legge presentate decresce infatti sensibilmente rispetto all'anno precedente (da 99 a 89) e si colloca ben al di sotto del valore minimo di legislatura, pari a 94 proposte, relativo all'anno 2016. Quindi, pur mantenendosi a livelli relativamente elevati in prospettiva storica, il volume complessivo dell'iniziativa registra in quest'anno il valore minimo di legislatura e conferisce una curvatura verso il basso alla tendenza ad essa relativa (Graf. 1).

Le 89 proposte di legge presentate nel 2018 sono state: in 84 casi ordinarie, in 4 statutarie e in un caso di iniziativa degli enti locali.

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2018*



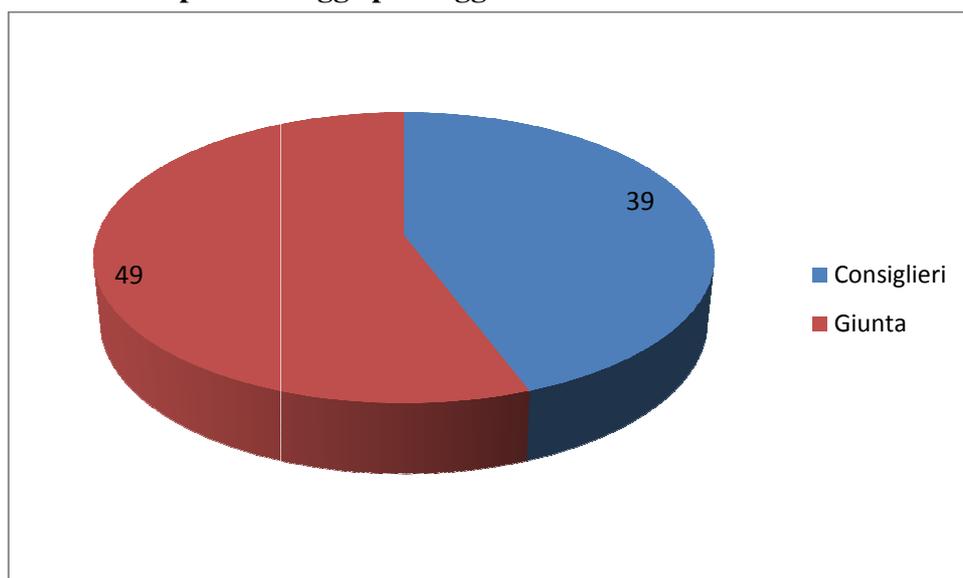
* Inclusive le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

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 2018 questa si afferma con un solo caso, come nell'anno 2017¹.

Al netto dell'iniziativa popolare, le restanti 88 proposte di legge presentate si distribuiscono fra Giunta e consiglieri in ragione di 39 e 49 (Graf. 2) modificando in modo significativo la situazione di sostanziale equilibrio affermata sia nell'anno precedente sia nel 2016, allorché l'apporto dei due soggetti iniziatori quasi si equivalse (46 proposte di iniziativa della Giunta e 45 dei consiglieri regionali).

¹ Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 6 (Cambio di denominazione del comune di Gaiole in Chianti da "Comune di Gaiole in Chianti" a "Comune Gaiole in Chianti Storico"), presentata dal Consiglio comunale di Gaiole in Chianti.

Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2018*



* Esclusa l'iniziativa popolare.

DIMENSIONI: I dati concernenti le dimensioni testuali delle proposte di legge presentate nel 2018 manifestano, nel loro insieme, un'avvertibile discontinuità con quelli dell'anno precedente segnando progressi nel numero medio sia di articoli sia di commi. La crescita di quest'ultimo indicatore appare particolarmente significativa: con 9 commi in più di media (da 22 a 31), e con un valore finale di 31, essa segna il punto più alto registrato nelle ultime due legislature (Tab. 1).

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
2018	13	31
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

* incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

Sia per quanto concerne l'aumento del numero medio di articoli sia per quello relativo ai commi, la responsabilità sembra essere prevalentemente dell'iniziativa consiliare, dal momento che gli indici concernenti l'iniziativa di Giunta segnalano o una stasi – come nel caso del numero medio di articoli – oppure un incremento più moderato di quello riferito all'iniziativa consiliare, come avviene nel caso del numero medio di commi (più 7 commi per le proposte della Giunta, più 9 per quelle di iniziativa consiliare, per un incremento percentuale di quest'ultima di quasi il 70 per cento - Tabella 2).²

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22

La distribuzione delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi (tabelle 3 e 4) precisa meglio i contorni del fenomeno evidenziando un progresso dei profili quantitativi dell'iniziativa per tutte le dimensioni considerate.

L'elemento di maggior risalto è l'incidenza significativa di testi complessi, superiori ai 20 articoli e ai 40 commi, che nel 2018 assommano rispettivamente al 18 e al 23 per cento del totale. Una simile diffusione di testi ad alta articolazione interna, specie per ciò che attiene al numero di commi, rappresenta un punto di distinzione netto rispetto al passato. Di particolare interesse il fatto che anche l'iniziativa consiliare partecipi maggiormente di questa tendenza.

Come atteso, i dati attestano la prevalenza di testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), ma rispetto al passato la loro diffusione appare moderarsi a vantaggio della classe di ampiezza immediatamente superiore, la cui incidenza sul totale passa dal 14 al 27 per cento per ciò che riguarda gli articoli e dal 12 al 16 per cento per ciò che attiene ai commi.

² Le tabelle 2, 3 e 4 non includono la proposta di legge di iniziativa popolare, composta da 3 articoli e 6 commi.

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	17	35%	26	67%	43	49%
Da 6 a 10	16	33%	8	21%	24	27%
Da 11 a 15	2	4%	1	3%	3	3%
Da 16 a 20	2	4%	0	0%	2	2%
Oltre 20	12	24%	4	10%	16	18%
TOTALE	49	100%	39	100%	88	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	20	41%	26	67%	46	52%
Da 11 a 20	7	14%	7	18%	14	16%
Da 21 a 30	4	8%	0	0%	4	5%
Da 31 a 40	3	6%	1	3%	4	5%
Oltre 40	15	31%	5	13%	20	23%
TOTALE	49	100%	39	100%	88	100%

ESITI: Per quanto attiene agli esiti delle proposte di legge presentate nel 2018 le 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 ad oltre i tre quarti delle proposte di legge presentate e approvate nel 2018, in ulteriore progresso rispetto al 2017.

Per ciò che attiene agli esiti negativi (proposte respinte, ritirate e decadute) si osserva una certa crescita rispetto all'anno precedente, da 5 a 8 casi, 3 dei quali riferiti a proposte di iniziativa della Giunta in merito all'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni esistenti, istruite con parere contrario della commissione per effetto dell'esito negativo dei relativi referendum.

Molto significativa è poi la riduzione del numero di atti non conclusi, che dai 41 del 2017 (pari al 42 per cento dei presentati al netto dell'iniziativa popolare), si riducono a soli 26, per un'incidenza appena del 29 per cento, un

valore tra i più bassi dell'ultimo quinquennio e il più basso della legislatura (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2018

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	39	44%	49	56%	88	100%
Di cui approvate	13	24%	41	76%	54	100%
Respinte ³	2	40%	3	60%	5	100%
Giacenti	22	85%	4	15%	26	100%
Ritirate ⁴	2	67%	1	33%	3	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2014-2018

ANNI	2018	2017	2016	2015	2014
Numero di p. di legge presentate	88	99	94	105	100
Di cui approvate	54	52	57	49	65
Tasso di successo Giunta	84%	76%	78%	46%	78%
Tasso di successo consiglieri	33%	25%	47%	48%	57%
Tasso di conversione globale	61%	52%	60%	47%	65%
Quota atti giacenti	29%	42%	30%	33%	28%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Nel 2017 si registrò un apprezzabile livello di attivismo dei consiglieri regionali, denotato da un ridotto numero di soggetti estranei all'iniziativa, due soltanto, e da un numero elevato di proposte sottoscritte procapite: 4,4.

I dati del 2018 (Tab. 7), trasmettono, anche per questo specifico spaccato, un segnale di discontinuità. Nello specifico, il quadro che emerge rivela una polarizzazione della distribuzione di frequenza il cui elemento strutturante è il

³ Proposte di legge statutaria n. 11 e 12 per quanto riguarda il Consiglio. Proposte nn. 287, 290, 291 inerenti alla fusione di comuni.

⁴ Proposta di legge statutaria n. 10 e proposta di legge n. 297 per quanto riguarda il Consiglio. Proposta n. 293 della Giunta.

raddoppio dei casi compresi nelle classi estreme della serie. Da un lato abbiamo, infatti, il progresso da 2 a 5 dei consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge; dall'altro la crescita, da 5 a 10, di quelli che ne hanno firmate oltre 6. Se a ciò si connette il dato della ulteriore, per quanto lieve, decrescita delle proposte firmate procapite (da 4,4, a 4,2), si apprezza un tratto generale dell'attivismo consiliare caratterizzato dalla specializzazione e dalla divisione del lavoro all'interno del collegio.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2017 e 2018

N. proposte sottoscritte	2017	2018
Nessuna	2	5
Da 1 a 2	5	7
Da 3 a 4	14	15
Da 5 a 6	15	8
Oltre 6	5	10
Totale consiglieri ⁵	41	45

La distribuzione dell'iniziativa secondo le variabili politico-istituzionali presenta talune particolarità. In primo luogo il numero medio di proposte procapite presentate varia in modo significativo tra maggioranza ed opposizioni. Per la prima il valore è pari a 5,7, mentre per le seconde, nel loro complesso, ad appena 3,4. A ciò fa eccezione il gruppo SI Toscana a sinistra, i cui due componenti vantano un valore di 6 proposte pro capite. Nel 2017 la partecipazione all'iniziativa si ripartì invece in modo relativamente omogeneo, con solo limitate differenze. (Tab. 8).

Rilevante come atteso, ma comunque in netta crescita rispetto al 2017, l'iniziativa dei consiglieri membri dell'Ufficio di presidenza, siano essi di maggioranza o di opposizione, i quali vantano nel loro complesso un numero di sottoscrizioni procapite pari ad 8,2, nettamente superiore alla media. Ma anche per tale specifico sottoinsieme vale la tendenza generale che vede gli esponenti della maggioranza nettamente più attivi di quelli delle minoranze, spaziando la loro iniziativa, con un valore di 10 proposte pro capite, ben oltre e al di là delle 6 proposte presentate dall'Ufficio di presidenza.

⁵ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri e non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere. Il totale dei consiglieri in carica nell'anno solare è superiore a 41 per effetto di 4 surroghe intervenute a seguito delle elezioni politiche del 4 marzo.

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

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	5,8
F.d.I.	1
Forza Italia	1,6
M5S	3
LN	3,2
SI	6
MDP	3
MEDIA	4,2

INTEGRAZIONE POLITICA: per quanto attiene al livello di integrazione politica dell'iniziativa, il 2018 registra un'ulteriore crescita dell'individualismo partitico che supera il valore record segnato appena un anno fa. Ben 34 proposte di legge di iniziativa consiliare, su un totale di 39, infatti, sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo politico (Tab. 9). Evidentemente questa caratteristica, già ben affermata nel passato, trova nelle dinamiche della decima legislatura nuova linfa e nuove ragioni per affermarsi, al punto da risultare assolutamente predominante e tale da segnarne la cifra politica.⁶

In parallelo a ciò si evidenzia l'eclissi, praticamente totale, delle proposte di legge presentate da coalizioni, pari ⁷ ad un solo caso riferito alla maggioranza PD+MDP. Gli schieramenti elettorali sembrano così essere, oggi più che mai, un ricordo abbastanza vago, strumenti sicuramente inadeguati per comprendere le dinamiche da cui scaturisce l'iniziativa.

Si assiste, infine, ad un ulteriore anche se minimo arretramento delle iniziative trasversali (da cinque a quattro) che però, si badi bene, a differenza del 2017 sono ora tutte circoscritte a membri dell'Ufficio di presidenza e quindi riferite a oggetti inclini ad una trattazione di tipo bipartisan, mentre mancano invece, del tutto, iniziative trasversali esterne a questo specifico campo.

Eppur tuttavia, anche se circoscritte a tematiche istituzionali, nemmeno le proposte presentate da membri dell'Ufficio di presidenza sembrano sfuggire alla logica divaricatrice che plasma l'iniziativa legislativa nel 2018. Nel novero delle 6 proposte complessivamente presentate da membri dell'Ufficio di presidenza, infatti, ben due sono state sottoscritte solo da esponenti della maggioranza

⁶ Si ricordi che nel 2015 le proposte di legge monopartitiche furono il 50 per cento dell'iniziativa consiliare e nel 2014 solo il 35.

⁷ Proposta di legge n. 264 (Politiche per la montagna e interventi per la valorizzazione dei territori montani).

mentre solo due lo sono state da parte di tutto il collegio e due da un'aggregazione non totalitaria, ma comunque trasversale, il che rafforza ulteriormente quella percezione di frammentazione che ci accompagna sin dal primo esame dei dati.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2017 e nel 2018

AGGREGAZIONI	2017	%	2018	%
Monopartitiche	38	81%	34	87%
Coalizionali	4	9%	1	3%
Interschieramento	5	10%	4	15%
Totale	47	100%	39	100%

Diversificando l'analisi tra gruppi di maggioranza e gruppi di minoranza (Tab. 10), si osserva come i primi, nonostante l'importante decremento delle proposte di iniziativa consiliare di cui si è già detto in apertura, manifestino una sostanziale tenuta (da 14 a 13 proposte) che li porta a rafforzare sensibilmente la loro quota di partecipazione all'iniziativa consiliare. A tutto discapito dei gruppi di opposizione i quali, pur confermando il loro primato, vedono restringere notevolmente la loro incidenza percentuale, fino a poco più della metà del totale.⁸

⁸ A livello aggregato, le opposizioni, con 24 proposte di legge sottoscritte, partecipano ora al 60 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare; nel 2017 questo valore era di dieci punti superiore.

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

	2017	2018
Solo gruppi di maggioranza	14	13
Gruppi di maggioranza e minoranza	5	6
Solo gruppi di minoranza	28	20
TOTALE	47	39

Per quanto riguarda il comportamento dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2019 il PD appare molto incline a intervenire nell'iniziativa consiliare, partecipando alla sottoscrizione di ben 19 proposte di legge su 39, in 12 casi come unico gruppo firmatario. In valore assoluto le medesime cifre dello scorso anno, che però, attesa la riduzione del volume complessivo dell'iniziativa, portano questo gruppo consiliare ad incrementare la sua incidenza sul totale dal 40 al 49 per cento.

Dietro al PD è il gruppo della Lega Nord ad esprimere il secondo maggior contributo all'iniziativa legislativa consiliare, con una quota del 21 per cento del totale, cui seguono, a una certa distanza SI, Forza Italia e Movimento 5 stelle.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 39 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2018

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 39 PDL CONSILIARI
PD	19	49%
F.d.I.	1	3%
Forza Italia	5	13%
M5S	6	15%
LN	8	21%
SI	6	15%
MDP	1	3%

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: come nell'anno precedente la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie si caratterizza per una copertura relativamente ridotta, avendosi iniziative legislative in solo 25 delle 48 materie di Tabella 12. Un dato che tuttavia assume un certo rilievo se pesato con la parallela diminuzione del numero di proposte: la stessa copertura con meno atti indica quindi una diluizione dei casi per materia e una relativa perdita di intensità della copertura stessa. Ciò non implica, tuttavia, una riduzione del peso specifico delle proposte presentate il quale, al contrario, come si è visto alle tabelle da 1 a 4, aumenta sensibilmente di caratura.

Articolando l'analisi per macrosettori si osserva che nel macrosettore Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto per oggetto principalmente le materie Personale ed amministrazione, Enti locali e decentramento.

Nel primo caso ciò è avvenuto prevalentemente per effetto di un notevole attivismo consiliare in tema di appalti e di incarichi, a cui ha fatto riscontro un similare impegno della Giunta nelle stesse materie unito a un particolare attivismo di questa in merito alla riforma dei centri per l'impiego e di stabilizzazione del relativo personale poi sfociato nell'approvazione della legge regionale 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti) e nella sua ravvicinata modifica per mezzo della legge regionale 19 ottobre 2018, n. 56.

Nel secondo caso rileva, come già da tempo, la forte iniziativa agita dalla Giunta per proposte di legge inerenti alla fusione di comuni, su impulso di questi ultimi.

Il macrosettore si chiude con 5 proposte di legge nella voce residuale "Altro", tutte di iniziativa consiliare, tra di esse troviamo 3 proposte di legge statutarie, tutte recanti modifiche all'articolo 4 dello Statuto e l'importante proposta di testo unico in materia di referendum e proposte di legge di iniziativa popolare.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra un picco rilevante sulla materia Miniere e risorse geotermiche, avendosi su di essa ben tre proposte in materia di geotermia ed altrettante in materia di cave.

Nel primo ambito si registrano due proposte di iniziativa consiliare – entrambe non approvate, una delle quali, la 297, proposta dalla maggioranza e poi ritirata – ed una proposta della Giunta regionale (proposta di legge 313 "Disposizioni in materia di geotermia"), poi approvata come legge regionale 7/2019.

Nel secondo ambito la Giunta è intervenuta con due proposte di legge e i consiglieri con una (di maggioranza, pdl 253); tutte e tre le proposte sono state poi approvate nel corso del 2018.

Altro addensamento interessante è costituito dalle 5 proposte di legge in materia di turismo, 4 delle quali in modifica del testo unico del 2016 ed una in materia di pro loco. È poi opportuno segnalare che l'unico intervento in tema di commercio è stato non di meno importantissimo, trattandosi della proposta di legge 274, con la quale si è proposto e poi approvato il Codice del commercio regionale.

Il macrosettore Territorio ambiente, alquanto rarefatto quest'anno, presenta una certa concentrazione di casi, quattro, sulla voce Protezione dell'ambiente, dovuta a proposte esclusivamente in materia di protezione da inquinamento presentate dalla Giunta. Altre tre proposte di legge concernono la materia delle risorse idriche; tra di esse – oltre alla proposta di legge 286, a carattere emendativo, proposta dalla Giunta (Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015) – si segnalano le proposte di legge 250 e 260 rispettivamente dei gruppi SI Toscana a sinistra e Movimento 5 stelle, entrambe miranti ad una revisione generale dell'impianto complessivo della governance del settore, contraddistinta dall'elevatissimo numero di articoli e di commi che le caratterizza.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2018

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	0	0
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	0	0
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	3	4	7
	5.Enti locali e decentramento	4	2	6
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	5	5
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	1	0	1
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	1	1
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	0	0
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	3	6
	14.Commercio, fiere e mercati	1	0	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	4	5
	16.Agricoltura e foreste	1	0	1
	17.Caccia, pesca e itticoltura	3	1	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	2	3	5
	20. Multimateria	0	0	0
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	0	1
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	4	0	4
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	1	2	3
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	0	0	0
	25.Viabilità	1	0	1
	26. Trasporti	0	0	0
	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	3	7	10
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	3	2	5
	33.Istruzione scolastica e universitaria	1	2	3
	34.Formazione professionale	0	0	0
	35.Lavoro	2	0	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	0	2	2
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	1	0	1
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	0	0
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	0	0
	43. Multimateria	0	0	0
Finanza	44.Bilancio	6	1	7
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	2	0	2
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	4	0	4
TOTALE		49	39	88

Nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità si registra come sempre un addensamento importante sulla materia Tutela della salute, con ben dieci proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare.

In questo specifico ambito si segnala la proposta di legge 263, poi approvata come legge regionale 24 luglio 2018, n. 40 (Disposizioni in materia di procedura di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie, in materia di programmazione di area vasta ed in materia di organismi sanitari regionali. Modifiche alla l.r. 40/2005), con la quale si è dato luogo ad un vasto aggiornamento delle disposizioni della norma base del settore, la legge regionale 40/2005.

Nel medesimo ambito, ma con orientamento più puntuale, si segnalano due importanti proposte, entrambe approvate: la proposta di legge 303 sulla prevenzione vaccinale (l.r. 51/2018), con la quale si è rafforzato l'impianto normativo posto dalla legislazione nazionale in merito all'obbligo ed alla vaccino-vigilanza, e la proposta di legge 307, promulgata come legge regionale 28 novembre 2018, n. 66 (Disposizioni in merito al trattamento domiciliare del paziente emofilico), con la quale è stata dettata una disciplina integralmente rinnovata ed abrogata la previgente. Analoghi interventi rivolti a specifiche tematiche sanitarie quali tabagismo, ludopatia e sostegno ai trapiantati presso altre regioni, sono promossi dalle proposte di legge 249, 270 e 306, mentre a livello di governance del servizio sanitario regionale rilevano due proposte di legge, la 296 e la 275, entrambe di iniziativa consiliare.

In materia sociale la proposta che di gran lunga si afferma come la più significativa è la numero 261 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana), poi approvata, con la quale il legislatore regionale, in attuazione del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017), ha dettato una disciplina organica del settore regolando la gestione dell'albo regionale, stabilendo norme di raccordo con le attività svolte dai servizi pubblici, per la coprogrammazione e coprogettazione nella programmazione regionale e disciplinando la Consulta regionale per la cooperazione sociale.

Si segnala, infine, all'interno del macrosettore, l'importante intervento operato in materia di lavoro tramite la proposta di legge 276, poi approvata come legge regionale 8 giugno 2018, n. 28, avente per oggetto l'inquadramento del personale dei centri per l'impiego all'interno del sistema Regione istituendo all'uopo l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI).

Tra l'iniziativa a carattere intersettoriale (multisetto) l'anno appena trascorso annovera come atti di maggior rilievo la proposta di legge 285 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019) e le proposte 323 e 327, recanti interventi normativi conseguenti rispettivamente alla prima ed alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020.

Comparando la situazione dei cinque macrosettori omogenei (Tab. 13) si osserva come la distribuzione delle proposte presenti un aspetto irregolare e debolmente caratterizzato.

I due soggetti promotori, Giunta e consiglieri, manifestano un comportamento analogo nei settori Ordinamento istituzionale e Sviluppo economico mentre tendono a divergere in tutti gli altri, con l'iniziativa di Giunta che esercita un presidio molto forte sul Territorio e quella consiliare che la supera, di poco, in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2018.

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	9	11	20
Sviluppo economico e attività produttive	12	12	24
Territorio, ambiente e infrastrutture	8	1	10
Servizi alle persone e alle comunità	9	13	22
Finanza regionale	11	1	12
TOTALE	48	47	95

al netto delle proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

La votazione delle leggi in aula registra anche nel 2018 un'intensa partecipazione dei consiglieri, perfettamente in linea con i precedenti anni della legislatura corrente e molto superiore a quelli della precedente⁹.

Il tasso di partecipazione al voto – cioè la percentuale di favorevoli, contrari ed astenuti – si mantiene sostanzialmente ai medesimi livelli del 2017, passando dal 79 al 78 per cento. Considerato il valore del 77 per cento relativo al 2016 si può concludere che il tratto caratterizzante la legislatura è stabilizzato.

Dall'analisi di tabella 14, ove si riportano le leggi approvate secondo il tasso di partecipazione, si può apprezzare una sostanziale conferma della distribuzione rilevata nel 2017, con il solo svuotamento della classe delle votazioni meno partecipate – peraltro già poco numerosa – a vantaggio della classe mediana.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2018 e nel 2017 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	3	5%	0	-
Fra il 61 e l'80%	41	65%	42	70%
Fra l'81 e il 100%	19	30%	18	30%
TOTALE LEGGI	63	100%	60	100%
TASSO MEDIO	79%		78%	

Come in passato, il tasso di partecipazione al voto è sensibile all'appartenenza politica dei consiglieri. In particolare (Tab. 15), i consiglieri dei gruppi di maggioranza (PD e MDP) risultano partecipare più intensamente alla votazione in aula rispetto a quelli di opposizione. Non di meno, il divario tra i due sotto insiemi si riduce notevolmente e tra le opposizioni si possono osservare andamenti diversificati.

Nello specifico, permane la difficoltà dei gruppi meno numerosi (Forza Italia e Fratelli d'Italia) a presidiare stabilmente le votazioni finali, ma con

⁹ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 60 leggi approvate nel 2018, alcune delle quali (8 leggi), derivanti da proposte presentate nel 2017 e 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.

miglioramenti significativi per entrambi i gruppi, che li fanno attestare al 60 per cento, recuperando così, almeno in parte, il forte divario accusato a inizio legislatura.

Diversa è invece la situazione dei due maggiori gruppi di opposizione, Lega Nord e Movimento 5 stelle, entrambi stabilmente collocati su tassi ben più elevati di partecipazione. Per la prima, il 2018 registra un significativo incremento della partecipazione al voto, che raggiunge adesso il 77 per cento, quasi il valore medio generale. Diversamente, il gruppo del Movimento 5 stelle riduce, per il secondo anno consecutivo, il proprio tasso medio di partecipazione, che si fissa al 71 per cento con un regresso di 9 punti percentuali (di 16 rispetto al 2016).

È degno di nota, infine, l'ulteriore leggero progresso di SI Toscana a sinistra e del Gruppo misto, che muovendo da valori già lusinghieri si attestano al e superano rispettivamente il 90 per cento.

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

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2017	Tasso di partecipazione 2018
PD	85%	82%
MDP	48%	49%
SI	87%	90%
FI	56%	60%
FDI	55%	60%
LN	69%	77%
M5S	80%	71%
Gruppo misto	90%	95%
Media opposizioni	73%	76%
MEDIA GENERALE	79%	78%

Calandoci nell'analisi dei comportamenti di voto specifici si assiste, anche in quest'ambito, ad una sostanziale conferma degli schemi sin qui rilevati.

Dai dati di Tabella 16, che riporta le frequenze medie di ciascuna modalità di voto, si osserva che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 23,9 consiglieri su 41, con il voto contrario di 4,5 e

l'astensione di 3,5, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,7 e 1,4 consiglieri: tutti valori che, salvo la moderata crescita delle astensioni, appaiono molto simili a quelli di tutti i precedenti anni della legislatura.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	24,1	59%	23,9	58%
Contrari	5,5	13%	4,5	11%
Astenuti	2,6	7%	3,5	9%
Assenti al voto	7,1	17%	7,7	19%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Leggermente diverso è il quadro attinente al secondo elemento cardine di questa sezione del Rapporto, cioè la dimensione del conflitto politico.

Rispetto ad esso si osserva come alla riduzione del numero medio di voti contrari a livello globale censita in Tabella 16, corrisponda una coerente rarefazione nella sua distribuzione tra le singole leggi, quando di esse andiamo a realizzare una classificazione secondo il numero di voti contrari. Infatti, i dati a ciò relativi, esposti in Tabella 17, evidenziano un incremento molto significativo delle leggi approvate senza alcun voto contrario, dal 36 al 47 per cento del totale a detrimento di entrambe le classi di leggi maggiormente divisive.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2018 secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Nessuno	23	36%	28	47%
Fra 1 e 10	22	35%	18	30%
Fra 11 e 16	18	29%	14	23%
TOTALE	63	100%	60	100%

L'ampiezza delle coalizioni legislative, cioè dei raggruppamenti che di volta in volta hanno approvato le 60 leggi non pare, tuttavia, reagire granché alla relativa riduzione del conflitto di cui si è appena detto.

In effetti, dai dati di Tabella 18, ove si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge che ben oltre la metà delle leggi approvate (34 su 60, pari al 57 per cento) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza, mentre il restante 43 per cento ha ottenuto il voto favorevole di almeno un gruppo di opposizione.

L'attenuarsi del conflitto non si traduce quindi in un corrispondente incremento del consenso, ma piuttosto in pratiche, più o meno intenzionali, di smobilitazione, variamente declinate nelle varianti dell'astensione e/o della non presenza.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2017	2018
Solo maggioranza	35	34
Unanimità	5	8
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	6	2
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	1	3
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	6	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	3
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	1
TOTALE	63	60

Il necessario complemento ai dati di Tabella 18 è rappresentato dal connotato politico delle coalizioni legislative, vale a dire dall'analisi della loro composizione interna, della loro qualità politica. In Tabella 19 è così riportata, in ordine decrescente, la distribuzione di frequenza 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	34	
UNANIMITÀ	8	
PD+MDP +M5S+SI+MISTO	6	
PD+MDP+FI+LN+M5S+SI+MISTO	3	
PD+MDP +FI+M5S+LN	1	
PD+MDP +FDI+LN	1	
PD+MDP +FDI+FI+LN	1	
PD+MDP +FDI+FI	1	
PD+MDP +FDI+FI+LN+M5S+SI	1	
PD+MDP +FI+LN+M5S+SI+MISTO	1	
PD+MDP +FI+LN+M5S+MISTO	1	
PD+MDP +LN+M5S+SI+MISTO	1	
PD+MDP +M5S	1	
TOTALE	60	100,0%

Il dato di maggior rilievo è la drastica riduzione del numero di combinazioni censite, che dalle 20 del 2017 precipita a 13 semplificando notevolmente il quadro.

In seconda battuta si può osservare che, al netto delle defezioni dovute ad assenze, taluni gruppi di opposizione appaiono maggiormente duttili di altri quanto a capacità di convergere con altri e con la maggioranza.

Questo secondo aspetto risulta meglio precisato in Tabella 20 nella quale, per ciascun gruppo consiliare di opposizione, sono riportate le occasioni nelle quali ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contrario, si è astenuto o è stato assente in tutti i suoi componenti.

Tab. 20 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione.

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	17	16	16	11	60
Fratelli d'Italia	13	11	12	24	60
Lega Nord	16	23	21	-	60
Movimento 5 stelle	23	23	14	-	60
SI Toscana a sinistra	27	19	13	1	60
Gruppo misto	25	19	13	3	60

Le volte nelle quali i distinti gruppi censiti hanno votato a favore sono state piuttosto numerose, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 22 per cento del gruppo di Fratelli d'Italia (13 volte su 60) fino ad un massimo del 45 per cento (27 volte su 60) nel caso di SI Toscana a sinistra. Il valore medio globale è del 34 per cento di votazioni a favore per gruppo, per un incremento abbastanza significativo rispetto al 26 per cento del 2017.

La tendenza non si riparte però uniformemente, ma, al contrario, si azzerava o cambia addirittura di segno per le opposizioni di centro destra, che tutte diminuiscono, o non variano, la propria propensione al voto favorevole, mentre cresce per tutti gli altri gruppi di opposizione.

Sotto questo profilo è significativo il dato del Movimento 5 stelle, per il quale il numero delle espressioni di voto a favore eguaglia quello dei voti contrari (23 in entrambi i casi) incrementando così del 10 per cento la sua propensione a tale comportamento. L'effetto finale è quello di una sanzione plastica della propria differenza e della propria perseguita estraneità alle ordinarie modalità di articolazione della competizione politica, tertium genus rispetto a destra e sinistra.

L'incremento delle votazioni a favore diventa poi macroscopico nel caso di SI Toscana a sinistra e del gruppo misto, per i quali supera il 20 per cento del totale portandoli a condividere poco meno della metà delle leggi approvate.

Ma sono soprattutto le astensioni, comunque utili ai fini del quorum strutturale, ad aver avuto una notevole e condivisa diffusione, con valori che per ogni gruppo non sono stati mai inferiori a un quinto del totale e con poche differenze tra l'uno e l'altro.

Sotto questo profilo il dato che maggiormente risalta è quello della Lega Nord, che si astiene ben 21 volte su 60 (pari al 35 per cento delle votazioni), staccandosi in tal modo dai valori, pur significativi, mediamente condivisi dagli altri oppositori (12-14 volte).

Più in generale, tutte le opposizioni di centro destra incrementano la loro propensione all'astensione rispetto al 2017, peraltro in misura uniforme tra loro nell'ordine del 13 per cento. Diversamente, come già rilevato a proposito dei voti a favore, gli altri gruppi di opposizione non variano, nel loro complesso, l'attitudine ad astenersi.

Non si registrano, infine, variazioni significative per quanto concerne l'attitudine al voto contrario, che decresce in maniera sostanzialmente omogenea tra tutti i gruppi portandosi, a livello globale, dal 38 per cento del 2017 all'attuale 31 per cento.

Il risultato dei movimenti così sommariamente descritti delinea un quadro di moderato addolcimento della dialettica politica, al cui interno vanno prendendo corpo fenomeni di parziale smobilitazione e di riposizionamento.

Entrambi i fenomeni sono agiti in via prevalente da attori diversi e politicamente distinti.

Il centro destra vanta il monopolio indiscusso per quanto attiene al primo in ossequio, par di capire, al seguente schema logico: atteso che lo scontro con la maggioranza in vista del primato in Regione può essere condotto su terreni particolarmente remunerativi, primo fra tutti quello delle politiche sull'accoglienza, nulla vieta, anzi tutto incoraggia l'improntare la propria azione istituzionale ad un certo pragmatismo in vista dei benefici di accreditamento derivanti da una legislazione ad eminente connotazione tecnico-specialistica.

Il secondo fenomeno caratterizza tutti gli altri gruppi di opposizione assumendo due distinte tonalità: nel caso del Movimento 5 stelle sembra prevalere un'attenta e calibrata ponderazione delle singole occasioni di convergenza o di acquiescenza orientata a sancire e rafforzare la propria diversità. Nel caso dell'opposizione di sinistra pare invece ravvisarsi una più genuina logica di prossimità, se non programmatica per lo meno culturale, possibile preludio a futuri sviluppi aggregativi in vista delle regionali del 2020.