

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Sotto il profilo delle politiche per lo sviluppo economico, l'anno 2016 sarà ricordato sicuramente come l'anno del turismo.

Infatti, ben quattro delle otto leggi che ne sono espressione e che sono state approvate nell'anno appena concluso, hanno interessato questo settore, configurandosi quasi come tessere di un grande mosaico "raffigurante" la ridefinizione del sistema regionale del turismo.

Il mosaico è stato completato solo a fine anno con l'approvazione della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale). Con essa è stato, infatti, integralmente riscritto il Testo unico del turismo ed è stata contestualmente disposta l'abrogazione di quello vigente, approvato ormai sedici anni fa con la legge regionale 42/2000.

La ridefinizione del sistema regionale del turismo era stata già preannunciata dai documenti programmatici, in primis il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), come una delle priorità perseguite dal governo regionale in considerazione della rilevanza strategica di questo settore per l'economia toscana.

Accanto a queste leggi, che saranno esaminate dettagliatamente nel paragrafo successivo, merita di essere segnalata, fin da ora, anche l'approvazione di una ulteriore legge, di iniziativa consiliare, in quanto espressione di un altro obiettivo da sempre perseguito dalla nostra Regione: quello della semplificazione. Si tratta della legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009), legge di carattere trasversale con la quale sono state apportate modifiche a leggi quali la legge regionale 28/2005 (cd. "Codice del commercio"), la legge regionale 31/2005 in materia di tributi, la legge regionale 40/2009 in materia di procedimento amministrativo e infine la legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione, al fine di introdurre nell'ordinamento regionale misure di semplificazione volte a migliorare la vita di cittadini e imprese, nonché al fine di risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

Fra le otto leggi sopra menzionate figura anche la legge regionale 2 novembre 2016, n. 74 (Disposizioni in materia di acque termali. Modifiche alla l.r. 38/2004) che è intervenuta sulla leggi regionali 38/2004, inserendo in essa la specifica disciplina igienico-sanitaria delle acque termali, e completando in tal modo la regolamentazione della medesima legge con la previsione delle modalità di autorizzazione e accreditamento istituzionale degli stabilimenti termali. Tale legge, in considerazione dei suoi contenuti che attengono prevalentemente alla

materia sanitaria, verrà analizzata nella relazione concernente le politiche sanitarie.

2. TURISMO

2.1 PROMOZIONE ECONOMICA E TURISTICA

Il primo passo del processo di ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 4 marzo 2016, n. 22 (Disciplina del sistema della promozione economica e turistica. Riforma dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET). Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale).

Con essa la Regione è intervenuta a ridefinire il sistema regionale della programmazione economica e turistica, in modo da consentire la razionalizzazione dell'azione regionale e l'efficientamento delle risorse destinate alla promozione.

Contestualmente tale legge ha disposto l'abrogazione della legge regionale 14 aprile 1997, n. 28 (Disciplina delle attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, piccola e media impresa industriale e turismo), che delineava il sistema di promozione economica a sostegno delle attività produttive e di supporto al processo di internazionalizzazione delle imprese e della legge regionale 28 gennaio 2000, n. 6 (Costituzione dell'Agenzia di Promozione Economica della Toscana "APET").

Proprio con tale ultima legge, in accordo con il sistema camerale e gli enti statali competenti, era stata istituita l'Agenzia regionale di promozione economica (APET), quale soggetto unitario che realizzava il coordinamento operativo e la gestione delle attività di promozione economica.

La specificità del disegno originario era infatti quella di individuare nell'Agenzia il soggetto unico di coordinamento degli interventi di promozione che sul territorio regionale si sarebbero realizzati anche da parte degli altri attori del sistema pubblico della promozione: lo Stato, attraverso ICE e ENIT, e le Camere di commercio.

In tal senso, la legge istitutiva di APET prevedeva una sorta di "*governance cooperativa*" dell'Agenzia: sia attraverso il procedimento di nomina del Direttore (per il quale doveva essere acquisito il parere di Unioncamere, Ice e ENIT), sia con la presenza di un Comitato Tecnico in rappresentanza dell'esecutivo regionale, Unioncamere Toscana, I.C.E., E.N.I.T., A.N.C.I., U.P.I. ed associazioni di categoria.

Nel corso degli ultimi anni il sistema ha registrato una serie di evoluzioni e modificazioni. Si pensi, in particolare, al riassetto del sistema nazionale di promozione che, con un andamento altalenante (emblematica la vicenda dell'ICE, soppresso e ricostituito), costituisce comunque un quadro di riferimento soprattutto sui temi della promozione fuori dei confini nazionali, alla riorganizzazione del sistema territoriale di promozione turistica che vede le

province, di fatto, non avere più alcuna competenza in materia e, infine, al sistema camerale nel suo complesso (Unioncamere e Camere di Commercio), oggetto di un processo di riorganizzazione in corso di definizione che ha comportato la riduzione delle risorse disponibili anche nel quadro della governance di APET.

Non da ultimo, una importanza non secondaria ha assunto anche la riduzione delle risorse disponibili ai vari livelli istituzionali.

Proprio questi cambiamenti hanno reso necessario rivisitare il quadro legislativo vigente, intervenendo contestualmente sul sistema di programmazione della promozione economica e turistica e su APET per modificarne le funzioni e le modalità operative.

Per quanto concerne il primo aspetto, la legge ha definito con maggiore chiarezza cosa si intenda per “promozione economica”, ovvero le attività rivolte alla promozione dell’immagine complessiva della Toscana, alla promozione dell’offerta turistica territoriale, dei percorsi, delle destinazioni e dei sistemi di accoglienza turistici, al sostegno alle iniziative di internazionalizzazione rivolte al rafforzamento della competitività delle imprese toscane e all’attuazione degli investimenti endogeni nel territorio regionale.

Mentre queste ultime attività vengono riassorbite dalle competenti strutture della Giunta regionale, la promozione dell’immagine complessiva della Toscana è stata assegnata alla Fondazione sistema toscana. La promozione turistica è stata invece assegnata in via esclusiva alla nuova agenzia regionale, sorta dalla trasformazione di APET, con la denominazione di Toscana Promozione Turistica. Tale agenzia ha inevitabilmente subito un consistente ridimensionamento del personale ad essa assegnato in considerazione delle sue più limitate funzioni.

Gli organi dell’Agenzia sono stati individuati nel direttore e nel collegio dei revisori. Nell’ambito del piano annuale delle attività di promozione economica e turistica, approvato dalla Giunta regionale, l’Agenzia adotta il programma operativo.

2.2 LA RIDEFINIZIONE DEL SISTEMA REGIONALE DEL TURISMO

Il passo successivo nella ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 18 marzo 2016, n. 25 (Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015), strettamente connessa alla prima. Infatti, anche se la loro approvazione è avvenuta a qualche giorno di distanza l'una dall'altra, la loro progettazione è stata contestuale.

La legge regionale 25/2016 è intervenuta a modificare la legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) sia al fine di aggiornare le disposizioni relative all’avvio delle attività turistico ricettive e all’esercizio delle professioni, sostituendo alla denuncia di inizio attività (DIA) la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e prevedendo lo

Sportello unico per le attività produttive (SUAP) quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'impresa turistica sia, e soprattutto, al fine di adeguare la ripartizione delle funzioni amministrative in materia di turismo a quanto disposto dalla legge regionale 22/2015¹ che aveva previsto il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici, e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni delle funzioni in materia di turismo.

L'approvazione di questa legge è stata preceduta da un intenso e complesso lavoro istruttorio da parte della commissione avente ad oggetto le disposizioni concernenti il riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo (la cd *governance*) e, soprattutto, la questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale. Infatti, il testo originario della proposta di legge predisposto dalla Giunta regionale e assegnato alla commissione, prevedeva che la funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale fosse di competenza dei comuni capoluogo di provincia. Tale previsione non soddisfaceva la commissione in quanto ritenuta lesiva delle specificità e peculiarità dei territori dei singoli comuni toscani, tutti contraddistinti da una forte identità sotto il profilo culturale e storico in primis.

Ciò ha comportato pertanto la riformulazione, non soltanto di questa previsione, ma anche di altre disposizioni ad essa connesse relative alle funzioni dei comuni, dei comuni capoluogo e della città metropolitana, al fine di dare vita ad una governance del sistema turismo che fosse coerente con quanto già previsto dalla legge regionale 22/2015. Come vedremo nel prosieguo della trattazione, alcune di queste disposizioni sono state nuovamente modificate dalla citata legge regionale 86/2016, in quanto la soluzione trovata con esse alla questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale si era rivelata, in alcuni casi, problematica.

Comunque, analizzando passo per passo lo svolgimento del procedimento legislativo, vediamo che in un primo tempo, con la legge regionale 25/2016, si era specificato che la Città metropolitana di Firenze esercitasse sul proprio territorio le funzioni che erano svolte dalle province (l'accoglienza e informazione relativa all'offerta turistica è svolta con riferimento al solo territorio della città metropolitana), che i comuni esercitassero le funzioni svolte fino ad ora e che i comuni capoluogo esercitassero, oltre alle funzioni che gli competono in quanto comuni, le funzioni che fino ad oggi svolgevano le province.

¹ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014

Per quanto concerne invece la questione molto dibattuta della funzione di accoglienza e informazione turistica sovra comunale, la legge regionale 25/2016 aveva stabilito che i comuni avrebbero esercitato la funzione di accoglienza e informazione turistica relativamente al solo territorio comunale e che questa funzione, a carattere sovra comunale, spettasse ai comuni, che la avrebbero esercitata in forma associata. La legge regionale 25/2016 prevedeva che l'esercizio in forma associata fosse svolto fra i comuni di uno o più ambiti territoriali contermini di cui all'allegato A alla legge regionale 68/2011 e che, fino a quando non fosse stato attivato l'esercizio in forma associata, tali funzioni fossero esercitate dai comuni capoluoghi.

Si è inoltre stabilito che l'esercizio delle funzioni di accoglienza e informazione turistica, sia da parte della Città metropolitana che dei comuni in forma associata o dei comuni capoluoghi, (se non si realizza la forma associata) comporti l'adempimento di determinati obblighi quali la stipulazione di una convenzione con l'Agenzia regionale di promozione turistica (di cui alla già citata l.r. 22/2016), la realizzazione del collegamento con la piattaforma informatica, nonché la programmazione e il monitoraggio delle strategie e delle attività turistiche dei territori di destinazione mediante l'osservatorio turistico di destinazione (OTD).

Per garantire la coerenza dell'ordinamento si è dovuto provvedere anche ad alcune modifiche alla legge regionale 22/2015, fra cui la parziale modifica dell'Allegato B alla legge regionale 22/2015. A tale ultimo proposito, è stato sostituito il riferimento in esso contenuto all'articolo 3 della legge regionale 42/2000 (concernente le funzioni provinciali in materia di turismo ed oggetto di abrogazione da parte della legge in esame) con il riferimento agli articoli riscritti concernenti le funzioni della città metropolitana, dei comuni e dei comuni capoluoghi.

L'ultima tessera del mosaico è stata posta, come anticipato nella premessa, con l'approvazione (avvenuta in appena due mesi) della già citata legge regionale 86/2016 (Testo unico del sistema turistico regionale), legge di 160 articoli che demanda al regolamento di attuazione la disciplina di una molteplicità di questioni assai rilevanti, rinviando pertanto al momento della sua approvazione la definizione del quadro complessivo in materia di turismo.

Tale legge, oltre ad abrogare l'attuale Testo unico in materia di turismo, abroga totalmente anche la legge regionale 71/2013, relativa all'albergo diffuso, in quanto la disciplina di questa peculiare struttura ricettiva viene opportunamente inserita (anche se con alcune differenze rispetto a quella attualmente vigente) nell'ambito dello stesso Testo unico e viene altresì, anche se solo parzialmente², abrogata anche la già citata legge regionale 25/2016

² L'art. 160 della l.r. 86/2016 ha disposto, fra le altre, l'abrogazione degli artt. da 1 a 84 della l.r. 25/2016 (ovvero degli articoli di modifica della l.r. 42/2000), facendo salve le sole disposizioni di essa di modifica della l.r. 22/2015.

(Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015 in materia di turismo) che, come abbiamo visto, era da poco intervenuta a modificare la legge regionale 42/2000.

L'ambizioso obiettivo perseguito con la legge regionale 86/2016 è stato, in primo luogo, quello di aggiornare la disciplina vigente in materia di turismo, adeguandola alle numerose modifiche di carattere normativo intervenute negli ultimi anni e relative al sistema organizzativo del turismo, alle strutture turistiche ricettive, alle imprese e alle professioni turistiche. In secondo luogo, con essa si è inteso conferire alla regolamentazione di questo settore una maggiore organicità, anche e soprattutto in considerazione delle numerose modifiche di cui era stata oggetto, nel tempo, la legge regionale 42/2000.

Prima di accennare, anche se in maniera sintetica, alle novità apportate dalla legge regionale 86/2016 alla disciplina fino ad oggi vigente, merita segnalare che tale legge costituisce il frutto di un intenso lavoro istruttorio svolto in Consiglio regionale (a partire dalle ampie e assai partecipate consultazioni dei soggetti interessati) e che la versione di essa che è stata approvata è considerevolmente diversa, anche su aspetti qualificanti, da quella assegnata alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente di sua competenza.

Relativamente alle novità apportate merita segnalare, con riferimento specifico al sistema organizzativo del turismo, l'accoglimento di quanto emerso in sede di consultazioni in ordine alla necessità di definire gli strumenti della politica del turismo in sinergia con il sistema agriturismo toscano (disciplinato dalla l.r. 30/2003) e di valorizzare anche il patrimonio rurale della regione. A seguito di ciò è stata pertanto nuovamente modificata, rispetto a quanto disposto con la legge regionale 25/2016, la composizione della cosiddetta cabina di regia, inserendo in essa anche un membro designato congiuntamente dalle associazioni agrituristiche.

Il nuovo Testo unico contiene finalmente anche una disposizione relativa al cosiddetto turismo accessibile, la cui formulazione iniziale è stata modificata al fine di specificare, analogamente a quanto del resto previsto anche da leggi di altre regioni, in quale modo la Regione intenda assicurare alle persone con disabilità il medesimo livello di qualità degli altri fruitori, senza aggravii sul prezzo.

Gli interventi di modifica più rilevanti sono stati sicuramente, come già anticipato sopra, quelli che hanno avuto ancora ad oggetto le disposizioni relative alla *governance* turistica territoriale e, nuovamente, la funzione di informazione e accoglienza turistica: in primo luogo, si è infatti ritenuto opportuno chiarire che alla Regione compete, fra le altre funzioni, anche quella di organizzazione di servizi di informazione e accoglienza turistica di rilievo regionale.

Per quanto concerne invece l'esercizio di questa funzione a carattere sovra comunale, si è innovato considerevolmente, rispetto a quanto previsto nel

testo originario del provvedimento (che del resto ricalcava fedelmente quanto disposto solo pochi mesi prima con la l.r. 25/2016), stabilendo l'obbligo per i comuni di esercitarla in forma associata all'interno di ambiti territoriali appositamente definiti con una successiva legge regionale (non più dunque gli ambiti territoriali contermini di cui all'allegato A alla l.r. 68/2011) e mediante la stipulazione di una unica convenzione per ambito territoriale. In aggiunta a questo modello di esercizio in forma associata fra i comuni di tali ambiti territoriali, è stata introdotta (analogamente anche in questo caso a quanto già previsto da leggi di altre regioni) la possibilità per i comuni di associarsi per tipologia di "prodotto omogeneo" sulla base di determinate condizioni. Il Consiglio regionale ha voluto, a tal proposito, recuperare un ruolo anche per sé stesso e si è pertanto previsto che la commissione competente in materia esprima il proprio parere sugli standard minimi per la realizzazione del prodotto turistico omogeneo, definiti dalla Giunta regionale.

Al fine di omogeneizzare quanto previsto per la Città Metropolitana a quanto stabilito per i comuni capoluogo in ordine alla funzione di accoglienza e informazione turistica sovra comunale, si è ritenuto opportuno intervenire anche sulla disciplina delle funzioni della Città Metropolitana di Firenze, prevedendo che essa eserciti questa funzione solo finché non sia attivato da parte dei comuni l'esercizio associato.

Un'altra disposizione che è stata oggetto di considerevoli modifiche rispetto alla formulazione originaria è stata quella relativa ai cosiddetti osservatori turistici di destinazione (OTD). La riscrittura di questa disposizione si è resa necessaria non essendo facilmente comprensibile quale fosse la natura (attività, organismo, ...) propria degli OTD, del resto già costituiti ed operanti in via sperimentale in alcuni comuni toscani a seguito di quanto previsto nel progetto speciale di interesse regionale "Toscana turistica sostenibile & competitiva", allegato alla deliberazione della Giunta regionale 7 settembre 2009, n. 763.

Per quanto concerne le imprese turistiche, il nuovo Testo unico ha previsto innanzitutto la possibilità per gli alberghi di esercitare anche al pubblico le attività di somministrazione di alimenti e bevande, vendita al dettaglio e centro benessere, purché nell'osservanza di quanto previsto dal cosiddetto Codice del Commercio (legge regionale 28/2005) e dalle altre normative di settore, ed ha inoltre previsto per tutte le strutture ricettive alberghiere, nonché per i campeggi e i villaggi turistici, (e non soltanto per alcuni di essi come stabilito dal testo assegnato) la possibilità di vendere direttamente al cliente servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio. Quest'ultima disposizione è stata oggetto di un ampio dibattito e di emendamenti sia in commissione che in Aula, al fine di renderla più chiara possibile.

Come già anticipato, il nuovo Testo unico reca in sé anche la disciplina dell'"albergo diffuso", struttura ricettiva fino ad oggi regolamentata dalla legge regionale 71/2013, di iniziativa consiliare. A tale disciplina sono state però

apportate alcune significative modifiche. Le differenze principali concernono essenzialmente la localizzazione dei medesimi che potrà avvenire, d'ora in poi, oltre che nei centri storici e nei borghi rurali, anche nei nuclei insediativi in ambito costiero. Si richiede però, quale condizione per la localizzazione degli alberghi diffusi in tali ambiti, che essi abbiano una popolazione uguale o inferiore a 5.000 abitanti.

In esso sono state inoltre inserite anche alcune nuove tipologie di strutture ricettive quali: i "condhotel", i "marina resort" (disciplinati rispettivamente dagli articoli 31 e 32 del d.l. 133/2014, convertito in legge 164/2014) e "i camping village".

La sua approvazione è stata l'occasione per rivedere anche la disciplina in materia di strutture ricettive extra-alberghiere per l'ospitalità collettiva, sia per ampliare il novero dei soggetti legittimati alla loro gestione, che per ampliare considerevolmente il novero dei soggetti ammessi ad usufruirne. Tale ultimo ampliamento deriva da emendamenti, approvati in commissione, che hanno sostanzialmente recepito quanto richiesto in sede di consultazioni da parte delle associazioni del settore.

Nel nuovo Testo unico viene regolamentata espressamente la struttura ricettiva dei "bed & breakfast" che, fino ad oggi, non rappresentava un'autonoma tipologia. La disciplina contenuta nel testo licenziato dalla Giunta regionale è stata considerevolmente modificata durante i lavori istruttori in Consiglio regionale. In particolare, per quanto concerne la forma di gestione di essa, è stato modificato il testo assegnato che prevedeva la sola possibilità di gestione in forma imprenditoriale. Accanto ad essa è stata pertanto prevista, in analogia con quanto stabilito per la struttura ricettiva degli affittacamere, la gestione non imprenditoriale, precisando che essa può avere luogo esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio. Inoltre, è stato ridefinito il divieto di offerta di servizi propri delle strutture alberghiere.

Una delle maggiori novità contenute nella legge regionale 86/2016 e che ha fatto emergere la peculiarità della materia del "turismo"³ è data dalla disciplina delle cosiddette locazioni turistiche, fino ad oggi⁴ non soggette all'applicazione della legge regionale 42/2000. Si è infatti ritenuto necessario intervenire a disciplinare quello che costituisce ormai un vero e proprio fenomeno in termini numerici, e dunque economici, per la Toscana, e per Firenze in particolare.

³ Il turismo, come noto, rientra nell'ambito della competenza legislativa residuale regionale, ma incontra il limite delle disposizioni emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e nell'ambito della tutela della concorrenza. Non solo, il legislatore regionale è vincolato anche al rispetto della normativa statale in materia di liberalizzazioni.

⁴ L'articolo 57 (Locazioni ad uso turistico) della l.r. 42/2000 prevedeva che: "Non sono soggette alle disposizioni della presente legge le locazioni concluse ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo"

La formulazione del testo assegnato è stata considerevolmente rivista durante la fase istruttoria, sia a seguito dei rilievi di legittimità formulati dall'ufficio legislativo del Consiglio regionale, sia a seguito di quanto emerso durante la fase delle consultazioni e l'ampio e movimentato dibattito suscitato proprio dalla disposizione contenuta nel testo predisposto dalla Giunta regionale.

Il Consiglio regionale ha infatti deciso di rivendicare per sé un ruolo più attivo e di primo piano, non limitandosi (come avvenuto in altre occasioni) a prendere semplicemente atto di quanto stabilito da quest'ultima, ma impegnandosi attivamente a trovare una autonoma soluzione al problema delle locazioni brevi e ripetute sottopostole dalla Giunta regionale.

Nel testo assegnato alla Seconda Commissione consiliare erano presenti due distinte disposizioni: una relativa alle locazioni turistiche *tout court* e l'altra alle locazioni turistiche in forma imprenditoriale. La prima prevedeva sostanzialmente gli obblighi gravanti sui proprietari ed usufruttuari che danno in locazione case ed appartamenti per finalità turistiche e quali requisiti dovessero avere tali immobili. La seconda, invece, prevedeva la forma di gestione imprenditoriale per i proprietari ed usufruttuari che concedevano in locazione uno o più alloggi per finalità turistiche con contratti che, nel corso dell'anno solare, avessero in prevalenza durata singola inferiore a sette giorni e complessiva superiore a novanta giorni.

L'ufficio legislativo del Consiglio regionale aveva posto innanzitutto in evidenza (considerando tale rilievo pregiudiziale rispetto ad ogni altro) che la locazione turistica non costituisce materia di competenza regionale, ma attiene piuttosto alla materia "ordinamento civile" che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, rientra fra le materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Essa è disciplinata dagli articoli 1571 e ss. del codice civile e dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo).

L'ufficio legislativo rilevava altresì che anche l'articolo 53 rubricato (Locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche) del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (cd. "Codice del Turismo") stabilisce che *"gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazioni"*. Tale articolo, fra l'altro, non fu fra quelli a suo tempo impugnati davanti alla Corte costituzionale dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto e fra i diciannove da essa dichiarati incostituzionali con la sentenza n. 80/2012 (che riconobbe come fondata la censura di carenza di delega ma soltanto nei limiti della ridondanza di tale motivo di illegittimità costituzionale sul riparto della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni). Inoltre, si faceva presente come la norma non fosse formulata in maniera chiara in quanto non stabiliva cosa si intendesse per "in prevalenza".

Ulteriori perplessità, manifestate da più parti nel corso del dibattito suscitato dalla formulazione originaria di tale disposizione, derivavano dalla convinzione che non competesse alla legislazione regionale, ma piuttosto a quella statale (codice civile), definire chi sia qualificabile come imprenditore (cfr. articolo 2082 cc).

A seguito di tale dibattito è stato raggiunto un compromesso politico. In primo luogo, è stata scartata l'opzione di non intervenire a disciplinare la materia delle locazioni turistiche in considerazione dei rilievi di legittimità sollevati. È stato, infatti, ritenuto preminente l'interesse pubblico a regolamentare questo fenomeno, analogamente, del resto, a quanto già fatto da altre regioni (Emilia Romagna, Liguria...), le cui disposizioni in materia di locazioni turistiche non sono state sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale. In secondo luogo, si è deciso di dedicare alle locazioni turistiche un unico articolo (in luogo dei due originari) e, prendendo spunto da quanto previsto dall'articolo 12⁵ del Codice del Turismo nazionale, si è stabilito che le locazioni turistiche possono essere esercitate sia in forma non imprenditoriale (sempre fino a un massimo di due alloggi e, invece, nel caso di più di due alloggi, solo qualora si effettuino fino ad ottanta "comunicazioni di locazione turistica") che in forma imprenditoriale, indipendentemente dal numero di alloggi.

Molto dibattuta è stata anche la questione dei "contenuti" delle comunicazioni che coloro che concedono in locazione alloggi per finalità turistiche (nonché gli intermediari con mandato della locazione turistica) sono tenuti a fare al comune dove sono situati gli alloggi. Alla fine è stato stabilito che dovranno essere comunicati la forma di gestione prescelta e le informazioni relative all'attività svolta. Sotto questo ultimo profilo si è ritenuto opportuno, per garantire maggiore flessibilità, demandare ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione di tali informazioni. Il Consiglio regionale, come sopra accennato, si è voluto ritagliare un ruolo più attivo, prevedendo che tale deliberazione sia soggetta al parere della commissione consiliare competente per materia. L'opzione di demandare la definizione di questi aspetti al regolamento di attuazione della legge (già chiamato dall'articolo 3 del Testo unico a disciplinare una molteplicità di elementi), a lungo discussa anche in commissione, è stata scartata proprio perché il procedimento per l'approvazione dei regolamenti regionali è più articolato e, pertanto, meno veloce qualora vi sia la necessità, ad esempio, di modificare i moduli per effettuare le comunicazioni (che costituiranno verosimilmente allegati della suddetta).

L'ultima prescrizione degna di menzione contenuta nell'articolo in esame è quella del comma 7 che parifica gli alloggi locati per finalità turistiche alle strutture ricettive, ai fini dell'imposta di soggiorno. Anche con essa si è posto fine ad un'altra questione ampiamente dibattuta.

⁵ Uno degli articoli giudicati dalla Corte costituzionale illegittimi con la sentenza n. 80/2012 per i motivi sopra esposti.

Nel nuovo Testo unico sono state inoltre inserite, per tutte le strutture ricettive e per gli stabilimenti balneari, le fattispecie del subingresso, della sospensione e della cessazione dell'attività, e sono state espressamente regolamentate le agenzie di viaggio e turismo online che vengono assoggettate, per quanto compatibile, alla medesima disciplina delle agenzie operanti in locali aperti al pubblico, al fine di garantire la parità di trattamento tra le due diverse tipologie.

Per quanto concerne infine le guide turistiche, è stata estesa la validità dell'abilitazione all'intero territorio nazionale al fine di adeguarsi a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), ed è stata richiamata la necessità di una specifica abilitazione per l'esercizio dell'attività nei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico (individuati dal decreto ministeriale 7 aprile 2015) secondo quanto stabilito nel decreto ministeriale 11 dicembre 2015, n. 565, che ha disciplinato i requisiti e il procedimento per il rilascio della specifica abilitazione per l'esercizio dell'attività nei suddetti siti. Riguardo alle norme che regolano l'acquisizione dell'abilitazione, è stata confermata la disciplina previgente, nelle more della definizione, a livello statale, del profilo professionale di guida turistica nazionale e dei relativi percorsi formativi.

E' stata rivista, infine, anche la disciplina dei rapporti tra guida ambientale e guida del parco o della riserva naturale, al fine di adeguarla alle modifiche apportate in materia con la legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico – regionale).

2.3 LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Attiene al turismo, anche se sotto un profilo diverso, anche la legge regionale 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), legge autonoma che detta disposizioni per l'applicazione dell'articolo 03, comma 4 bis, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Tale comma stabilisce che le concessioni demaniali marittime possano avere durata superiore a sei anni, e comunque non superiore a venti anni, "in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni".

In particolare, questa legge ha definito, all'articolo 2, i "criteri e le condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali", stabilendo che costituisce condizione per il rilascio delle concessioni l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto della concessione stessa, eccezion fatta per le attività secondarie, oppure per il caso di gravi e

comprovati motivi di temporaneo impedimento alla conduzione diretta. Viene considerato elemento di preferenza, nella valutazione comparativa delle domande, la presentazione di un progetto di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in coerenza con le previsioni del Piano di indirizzo territoriale (PIT). La legge regionale 31/2016 ha inoltre previsto che, qualora l'area sia già oggetto di concessione, la domanda debba essere corredata da perizia giurata di stima attestante il valore aziendale dell'impresa insistente sull'area, redatta da professionista abilitato e acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale, di modo che, nel caso di aggiudicazione ad un soggetto diverso dal precedente titolare, a quest'ultimo sia riconosciuto un indennizzo pari al 90% del valore attestato dalla perizia giurata.

Alla Giunta regionale è stata rimessa l'approvazione di apposite Linee guida per l'istruttoria e la valutazione delle istanze per il rilascio della concessione, in applicazione anche dei criteri e delle condizioni sopra riportate che costituiscono direttive generali per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite ai comuni.

Per completezza, merita segnalare che il Governo ha impugnato, sotto diversi profili, alcune disposizioni contenute nell'articolo 2 della legge regionale 31/2016. In primo luogo, l'articolo 2, comma 1, lettera c) e d) nella parte in cui prevede l'obbligo del concessionario subentrante di corrispondere un indennizzo pari al 90% del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto di concessione. Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto con la normativa statale in materia di "ordinamento civile" e di "tutela della concorrenza".

Per quanto concerne la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, il Governo ha rilevato che spetterebbe esclusivamente allo Stato disciplinare gli aspetti dominicali del demanio statale, quali la qualificazione giuridica e il conseguente regime proprietario del manufatto costruito dal concessionario su un'area appartenente al demanio marittimo. Per quanto concerne, invece, la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, secondo il Governo la legge regionale, disciplinando le modalità di affidamento delle concessioni, contrasterebbe con l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire uniformità di trattamento nell'intero territorio nazionale, assicurando la tutela della concorrenza.

Il Governo ha ritenuto, inoltre, tale disposizione non conforme all'articolo 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, che vieta di accordare vantaggi al prestatore uscente e tale da comportare una indebita restrizione alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 del TFUE e, dunque, in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

A suo giudizio, inoltre, risulterebbe violato anche l'articolo 117, comma 2, lettera a), della Costituzione, visto l'impegno dell'Italia per definire la procedura di infrazione aperta nei suoi confronti e per assicurare il rispetto della direttiva citata.

Al riguardo, merita ricordare che la mancata conformità al diritto europeo della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo (quanto alla previsione di un diritto di insistenza e del rinnovo automatico delle concessioni alla scadenza) aveva comportato, nel 2009, l'apertura di una procedura di infrazione, poi archiviata, in quanto la legge comunitaria 2010 aveva previsto l'adozione di un decreto legislativo di revisione e riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime.

Nel frattempo, le concessioni demaniali marittime sono state ripetutamente prorogate (art. 1, c. 18, d.l. 194/2009; art. 34-duodecies, d.l. 179/2012; l. n. 228/2012) e la loro scadenza fissata al 2020.

La Corte di giustizia dell'Unione europea era stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle suddette proroghe con i principi di libertà di stabilimento, di protezione della concorrenza, parità di trattamento, proporzionalità e ragionevolezza. Nelle more di tale sentenza, considerato che nelle conclusioni dell'Avvocato generale ci si esprimeva per la contrarietà al diritto europeo della proroga, il Ministro per gli affari regionali aveva predisposto una ulteriore ipotesi di delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali.

Nel frattempo la Corte di giustizia si è pronunciata riconoscendo come illegittime tali proroghe.

Da tutto ciò è emersa con evidenza la delicatezza di questa questione e la convinzione del Governo della necessità di un omogeneo intervento in ambito nazionale e della idoneità della disciplina unilateralmente adottata dal legislatore toscano a pregiudicare ulteriormente la posizione italiana.

Il Governo ha infine ritenuto in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, anche quanto previsto alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2, ovvero che "costituisce condizione per il rilascio del titolo concessorio, l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto di concessione". La lesione della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" conseguirebbe al contrasto con gli articoli 45-bis e 46 del codice della navigazione che consentono l'affidamento ad altri soggetti della gestione di attività oggetto di concessione, purché vi sia la previa autorizzazione dell'autorità competente.

La Corte costituzionale al momento non si è ancora pronunciata.

3. LA SEMPLIFICAZIONE

Con la legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009) la Regione che, fin dall'approvazione dello Statuto, ha posto fra le sue finalità prioritarie la semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli, e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza e equità, ha inteso proseguire sul versante legislativo

l'azione di semplificazione già avviata con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa)⁶.

Tale legge, oggetto di alcune modifiche da parte della legge regionale 51/2016, ha dato attuazione allo Statuto regionale e alla legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), qualificando la semplificazione come principio cardine nella produzione normativa, nella formulazione delle politiche pubbliche e nella definizione dei processi organizzativi interni della pubblica amministrazione, e il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) come quadro programmatico generale per l'azione regionale in materia di semplificazione.

Con la legge in esame sono state pertanto previste alcune ulteriori misure di semplificazione volte ad agevolare imprese e cittadini e, in alcuni casi, a risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

Tra gli interventi previsti da essa merita soffermarsi innanzitutto sulla modifica dell'articolo 54 della legge regionale 28/2005 (Codice del Commercio) in materia di distribuzione di carburanti.

La proposta di legge nella sua versione originaria e licenziata dalla commissione prevedeva l'eliminazione dell'obbligo, attualmente sussistente soltanto per i nuovi impianti di distribuzione, della presenza contestuale al loro interno di diverse tipologie di carburanti (benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta fra metano, GPL, idrogeno e relative miscele), in quanto ritenuto fonte di significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati per i nuovi operatori e causa, pertanto, di ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto non dovute al perseguimento di specifici interessi pubblici.

Tale modifica era stata ritenuta opportuna anche in considerazione di quanto disposto dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 125/2014, in relazione ad una disposizione di una legge della Regione Umbria avente il medesimo tenore letterale del comma 1 dell'articolo 54 sopra citato.

In aula è stato però presentato dallo stesso gruppo del Partito Democratico (PD) un emendamento volto a sostituire tale disposizione in modo da lasciare inalterato l'attuale comma 1 dell'articolo 54 della legge regionale 28/2005, e da inserire dopo di esso un comma che prevede la possibilità di aprire nuovi impianti che erogino uno o più dei carburanti eco compatibili (metano, GPL, idrogeno o relative miscele) o che siano dotati di colonnine di ricarica per veicoli elettrici. Tale possibilità viene circoscritta nell'ambito degli interventi

⁶ Tale azione è stata sviluppata ulteriormente con l'ideazione di un progetto integrato di sviluppo (PIS) dedicato appunto alla semplificazione, e inserito nel PRS 2011- 2015, ed è stata confermata anche nel PRS 2016-2020, in cui si prevede, fra gli indirizzi e gli strumenti per le politiche di settore, una specifica Area (n. 6 "Governance ed efficienza"), di natura trasversale, in cui sono indicati gli indirizzi di legislatura in materia di semplificazione amministrativa e burocratica.

regionali per la qualità dell'aria. Nel preambolo è stato specificato quale sia l'interesse sotteso a tale modifica, ovvero la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento atmosferico.

Tale "ripensamento" è probabilmente da mettere in relazione anche alla fase che sta attualmente attraversando il Codice del Commercio. Esso sarà infatti, a breve, quasi interamente riscritto, anche per far seguito a quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 165/2014, che ha dichiarato illegittime numerose delle sue disposizioni. Proprio in considerazione di ciò, si è ritenuto opportuno rimandare ad una fase successiva ogni decisione in merito a quanto previsto al comma 1 dell'articolo 54, rispetto ai carburanti tradizionali. L'inserimento di un autonomo comma nell'articolo 54 del Codice del commercio è stato finalizzato proprio a evitare di rimettere in discussione la scelta operata con il comma 1, fra l'altro non oggetto di impugnazione da parte del Governo quando quella disposizione venne inserita nel Codice del commercio con la legge regionale 52/2012.

Un altro aspetto da sottolineare è stato l'inserimento, nella citata legge regionale 40/2009, dell'Agenda regionale dei controlli sulle imprese. Con tale previsione, la Regione ha inteso semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli sulle imprese, estendendo l'esperienza del Registro Unico dei Controlli (RUC), sperimentato fino ad oggi nel solo settore agricolo, a tutte le tipologie di controlli a carico di imprese di qualunque settore. In tal modo la Regione si è conformata a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legge 5/2012, alle Linee guida contemplate dal comma 5 di questo articolo, e adottate nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 20, 20 bis e 20 ter della legge. 59/97 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

4. LEGGI TRASVERSALI

La legge regionale 4 ottobre 2016, n. 67 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016" relative alla seconda variazione al bilancio 2016), nel testo licenziato dalla Giunta regionale e sottoposto al parere referente delle commissioni Seconda e Quarta, conteneva, fra le altre, anche disposizioni relative alle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, disposizioni relative all'Autorità Portuale regionale nonché al commissariamento del Consorzio ZIA.

A seguito del parere istituzionale espresso dalla Prima Commissione consiliare, che invitava le commissioni referenti a valutare l'opportunità di mantenere questi articoli nella proposta di legge, trattandosi di disposizioni prive degli elementi del collegamento, cioè della stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione,

necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento richiesta dalla normativa statale e regionale, le commissioni referenti hanno deliberato lo stralcio degli articoli relativi alle spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale e relativi all'Autorità Portuale regionale, ritenendoli privi del requisito del collegamento.

Non si è invece proceduto allo stralcio delle disposizioni relative al commissariamento del Consorzio ZIA, ritenendo urgente provvedere in tal senso al fine di risolvere una situazione già alquanto problematica e, come tale, non ulteriormente differibile.

Proprio con riferimento a tali disposizioni, durante la fase istruttoria è stata evidenziata la necessità di chiarire la competenza della Regione in ordine allo scioglimento degli organi del Consorzio sopra menzionato, non essendo presente nell'ordinamento regionale toscano una disposizione che attribuisca espressamente al Presidente della Giunta regionale il potere di scioglimento di tali organi (a differenza di altre regioni che hanno invece una legge di carattere generale relativa ai consorzi industriali che disciplina espressamente tale fattispecie).

Ciò soprattutto in considerazione di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 288/2008, relativa ad una disposizione della legge della Regione Basilicata n. 13/2007 di analogo tenore rispetto all'articolo 32 quaterdecies, inserito nella legge regionale 82/2015 dall'articolo 31 della legge in esame.

Con questa sentenza la Corte ha riconosciuto come non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tar della Basilicata, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione. In particolare, essa ha affermato che la norma censurata presenta i caratteri di una legge provvedimento in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha un contenuto particolare e concreto. La Corte ha altresì richiamato la sentenza n. 429/2002, con cui si era pronunciata su una disposizione analoga contenuta in una legge della Regione Puglia, ritenendola ugualmente non lesiva dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, in quanto misura di efficienza gestionale, giustificata dalla necessità di consentire la più sollecita e congrua gestione della fase transitoria e il passaggio dall'attuale al nuovo regime.

A seguito di tale rilievo, che è stato accolto, è stato riformulato il preambolo della legge in esame, chiarendo che la competenza regionale in ordine allo scioglimento degli organi consortili rinvia il proprio fondamento normativo nell'ambito delle competenze riconosciute alla Regione dall'articolo 26 del decreto legislativo 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Con tale disposizione è stato stabilito, in particolare, che alle regioni compete la disciplina "con proprie leggi" delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei

sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente e che le medesime leggi disciplinano altresì le forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree ecologicamente attrezzate da parte di soggetti pubblici o privati.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

Introduzione

Il 2016, primo anno intero della decima legislatura, era atteso 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 un 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 a pag. 7).

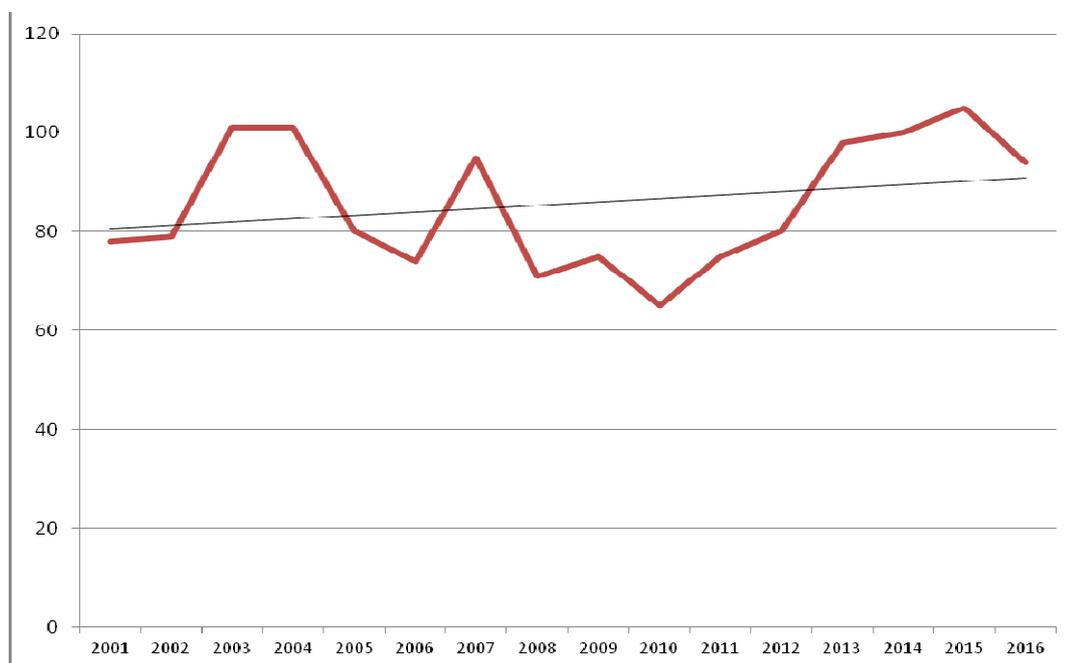
L'entità del decremento rispetto al 2015 è obiettivamente significativa, ma è opportuno rammentare che tale annualità, pur interessata dalla fase di passaggio tra due legislature, ha espresso un valore da primato assoluto nel campo dell'iniziativa legislativa. Ciò, in particolare, per effetto della insistita presentazione di proposte di legge anche negli ultimi mesi della nona legislatura, in controtendenza rispetto al dato storico.⁷

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.⁸

⁷ Si veda il Rapporto 2015, pag. 171. In particolare, nella fase terminale della decima 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 .

⁸ 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.

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2016



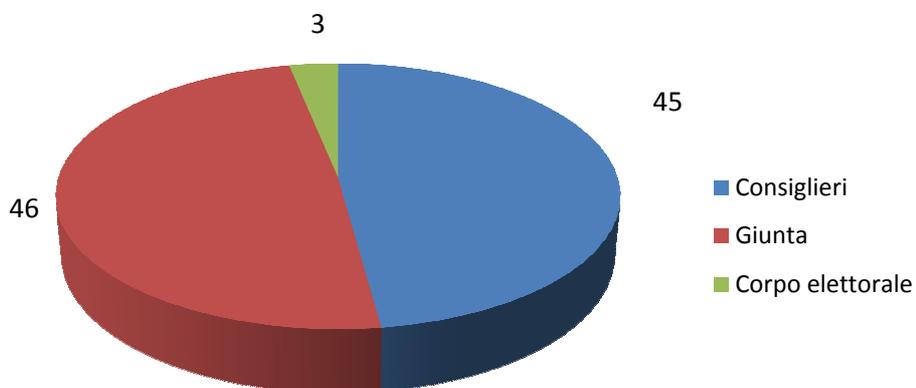
* Include le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

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 (V. 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.

Graf. 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 2015.⁹

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.

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
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%

⁹ 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 di Tab. 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 giuntale 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.

N. proposte sottoscritte	2016	2015 X leg.
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 ¹⁰	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 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 essi di

¹⁰ 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.

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

Tab. 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

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

* di cui 9 dell'Ufficio di presidenza.

Il fenomeno è rimarcato, a 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.

	2016	2015 X LEG.
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.

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 45 PDL CONSILIARI
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 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, non di meno, 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 persone 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, 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 settore dei Servizi alle persone e alle 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 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) 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 alle persone e alle 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 alle persone e alle comunità	9	15	24
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	45	45	90

* al netto della pdl di manutenzione, multisettoriale

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 allora¹¹. 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%	

¹¹ 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.

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

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 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%
TOTALE	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

Coalizioni legislative	2015 X leg.	2016
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
TOTALE	25	82

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

Coalizioni legislative	N.	%
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%
TOTALE	82	100%

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. 20 - Comportamenti di voto dei singoli gruppi consiliari.

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
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, dandosi, 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 ciò pertanto 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.