

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'anno 2019 registra un livello quantitativo dell'attività istituzionale del Consiglio in progresso rispetto ai precedenti anni interi della legislatura.

Per quanto attiene al numero di sedute d'aula e di commissione le prime sono state 47, una in più del 2018, e le seconde 154, per un incremento di 15 sedute sull'anno precedente.

Per quanto concerne gli atti, osserviamo che ogni loro distinta tipologia ha manifestato un'ampia diffusione e un tasso di successo più che apprezzabile.

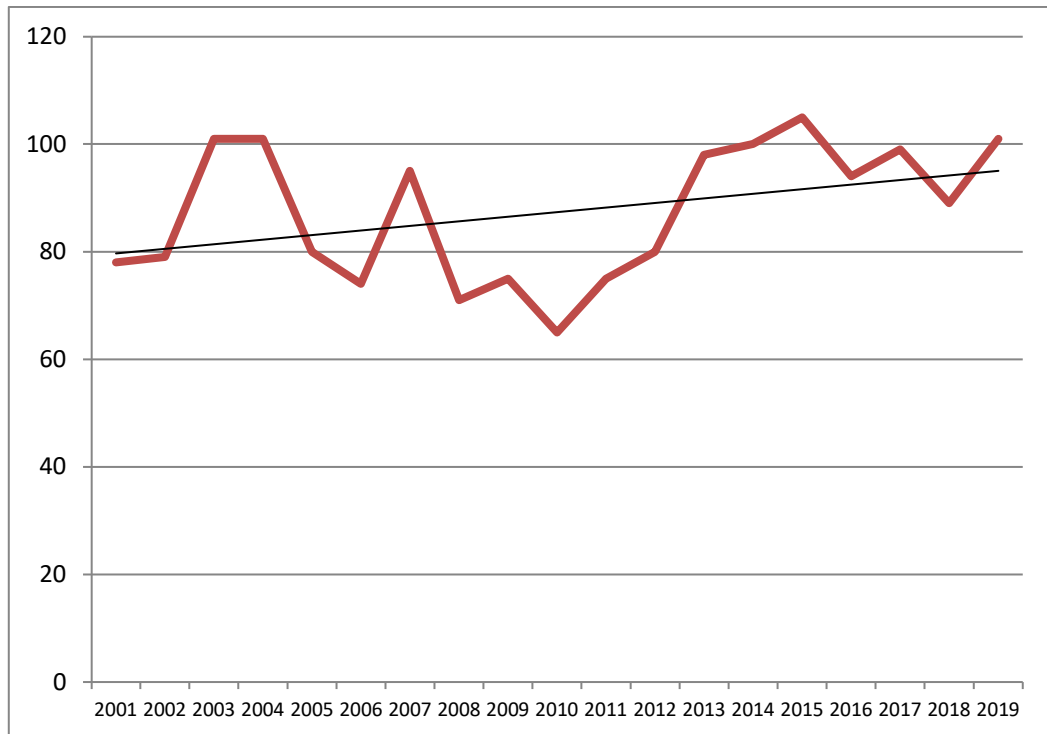
Questi, in estrema sintesi, i dati generali:

- Sedute consiliari: 47
- Sedute delle commissioni: 154
- Leggi approvate: 66
- Deliberazioni approvate: 86
- Mozioni approvate: 222, di cui 37 in commissione
- Risoluzioni approvate: 25
- Ordini del giorno approvati: 60

Nello specifico dell'iniziativa legislativa osserviamo che essa registra, nel corso del 2019, una brillante ripresa che la colloca nuovamente ai livelli massimi di legislatura, con ben 101 proposte di legge presentate. Il progresso rispetto al 2018 è nettissimo: + 12 proposte (Graf. 1).

Le proposte di legge presentate sono state in 96 casi ordinarie, in 4 statutarie e in un caso si è trattato di una proposta di legge al Parlamento.

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2019*

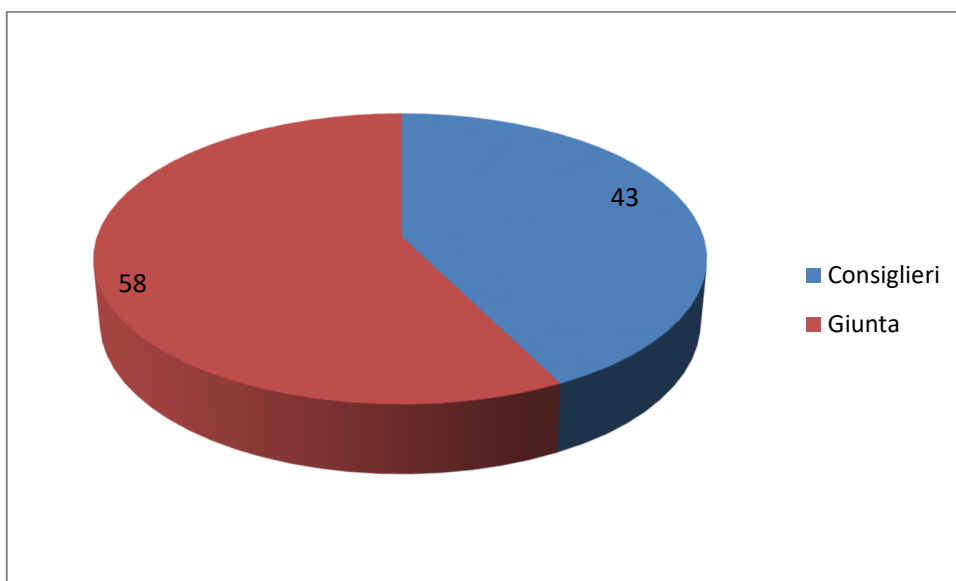


*Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Nel 2019 non si registra alcuna proposta di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. La Giunta e i consiglieri regionali occupano quindi l'intero spettro dell'iniziativa legislativa, a cui partecipano rispettivamente con 58 e 43 proposte presentate.

Rispetto al 2018 i consiglieri regionali hanno presentato 4 proposte di legge in più, la Giunta 9; il quadro che si afferma nel 2019 conferma e consolida il predominio dell'esecutivo.

Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2019



DIMENSIONI: Nel 2019, tutti gli indicatori relativi alle dimensioni testuali delle proposte di legge presentate arretrano vistosamente rispetto all'anno precedente stabilendo, sia nel caso della lunghezza media in articoli sia in quello della lunghezza media in commi, il record negativo delle ultime tre legislature.

La flessione della lunghezza media in commi è particolarmente significativa, con ben tredici commi in meno di media (da 31 a 18).

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
2019	9	18
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

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

Per entrambi gli indici utilizzati la tendenza decrescente coinvolge sia la Giunta sia il Consiglio, con delle differenze, come di consueto, a vantaggio della prima, ma entro margini molto contenuti e con una frequenza tale da non alterare significativamente il quadro generale (Tabella 2).

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22
2019	11	7	21	14

Il regresso registrato a livello generale viene meglio precisato con le distribuzioni delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi (tabelle 3 e 4).

L'elemento di maggior risalto è la rarefazione dei testi complessi, superiori ai 20 articoli e ai 40 commi, che nel 2019 comprendono rispettivamente il 8 e l'11 per cento dei casi: meno della metà dell'anno precedente.

Parallelamente la classe accorpante testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), accresce notevolmente il proprio peso arrivando a incidere per circa la metà del campione.

Come già in passato, le proposte di legge di iniziativa consiliare risentono maggiormente del fenomeno.

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	23	40%	22	51%	45	45%
Da 6 a 10	14	24%	13	30%	27	27%
Da 11 a 15	11	19%	6	14%	17	17%
Da 16 a 20	2	3%	2	5%	4	4%
Oltre 20	8	14%	0	0%	8	8%
TOTALE	58	100%	43	100%	101	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	26	45%	24	56%	50	50%
Da 11 a 20	15	26%	8	19%	23	23%
Da 21 a 30	6	10%	6	14%	12	12%
Da 31 a 40	3	5%	2	5%	5	5%
Oltre 40	8	14%	3	7%	11	11%
TOTALE	58	100%	43	100%	101	100%

ESITI: Il 2019 si caratterizza per la carenza pressoché totale di esiti negativi, dato che solo una delle proposte di legge presentate in corso d'anno risulta essere stata respinta.

Il contributo della Giunta regionale alla legislazione approvata, si mantiene elevatissimo e, crescendo di tre punti percentuali sul 2018, supera i tre quarti delle proposte di legge presentate e approvate.

È poi molto importante la crescita del numero delle proposte di legge non giunte a conclusione, che dalle 26 del 2018 salgono fino a 41 esprimendo la seconda più alta incidenza percentuale della legislatura (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2019

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	43	43%	58	57%	101	100%
Di cui approvate	13	22%	46	78%	59	100%
Respinte	1	100%	-	-	1	100%
Giacenti	29	71%	12	29%	41	100%
Ritirate	-	-	-	-	-	-
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2015-2019

ANNI	2019	2018	2017	2016	2015
Numero di p. di legge presentate	101	88	99	94	105
Di cui approvate	59	54	52	57	49
Tasso di successo Giunta	79%	84%	76%	78%	46%
Tasso di successo consiglieri	30%	33%	25%	47%	48%
Tasso di conversione globale	58%	61%	52%	60%	47%
Quota atti giacenti	41%	29%	42%	30%	33%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Per quanto attiene a questo particolare profilo i dati di tabella 7 indicano che, pur nel contesto di una relativa riduzione dell'iniziativa legislativa consiliare di cui si è detto alle pagine iniziali, questa si manifesta, nel corso del 2019, in forme maggiormente condivise.

Il dato che meglio sintetizza ciò è la crescita marcata del numero medio pro-capite di proposte sottoscritte, che sale dalle 4,2 del 2018 a 5,4. Similmente, scompare il nucleo di consiglieri che non sottoscrivono alcuna proposta (da 5 nel 2018 a zero) e si rafforzano le due classi finali della distribuzione, quelle includenti i consiglieri firmatari di almeno 5 proposte di legge nell'anno.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2018 e 2019

N. proposte sottoscritte	2019	2018
Nessuna	0	5
Da 1 a 2	8	7
Da 3 a 4	7	15
Da 5 a 6	13	8
Oltre 6	13	10
Totale consiglieri ¹	41	45
Pdl medie pro-capite	5,4	4,2

L'origine di questa maggior condivisione dell'iniziativa risiede principalmente nel comportamento delle opposizioni le quali, pur scontando le più ridotte dimensioni dei relativi gruppi consiliari, riescono a dare luogo stabilmente ad aggregazioni significative, quantomeno all'interno dei singoli gruppi, tanto che il valore medio pro-capite si colloca a 4,8 proposte (contro le 3,4 del 2018), a fronte delle 6,1 dei gruppi di maggioranza (erano 5,7 nel 2018). I gruppi consiliari della Lega Nord e di SI-Toscana a Sinistra risultano aver dato il maggior impulso nella direzione indicata.

Secondo le attese si mantiene assai ampio il contributo offerto dai consiglieri membri dell'Ufficio di presidenza del Consiglio per i quali si registra un numero medio di sottoscrizioni pro-capite pari ad 8,6, nettamente superiore alla media e in crescita sul 2018.

¹ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri e non include il Presidente della Giunta. Il totale dei consiglieri in carica nell'anno solare è superiore a 40 per effetto di 1 surroga intervenuta nel corso dell'anno.

Tab. 8 - Numero di proposte pro-capite secondo il gruppo di appartenenza 2019

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	7
F.d.I.	3
Forza Italia	2
M5S	4
LN	7
SI	6
MISTO	2
MEDIA	5,4

INTEGRAZIONE POLITICA: Nel 2019 si mantiene elevato, e sostanzialmente in linea con i precedenti anni della legislatura, il grado di individualismo partitico, che decresce solo di poco rispetto al valore record segnato un anno fa. Ben 36 proposte di legge di iniziativa consiliare su un totale di 43 sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo politico (Tab. 9). Di un qualche rilievo è la crescita delle proposte di legge presentate da raggruppamenti trasversali alla suddivisione tra maggioranza ed opposizione (da 4 a 7), mentre risulta del tutto assente l'iniziativa promanante da coalizioni omogenee.

Tra le 7 proposte di origine trasversale si segnalano, per spessore istituzionale e tenore innovativo la proposta di legge 386 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009) e la proposta di legge statutaria 116 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali) entrambe sottoscritte da tutti i consiglieri componenti la Commissione istituzionale per le politiche europee e per gli affari internazionali, entrambe approvate dall'aula.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2018 e nel 2019

AGGREGAZIONI	2019	%	2018	%
Monopartitiche	36	84%	34	87%
Coalizionali	-	-	1	3%
Interschieramento	7	16%	4	10%
Totale	43	100%	39	100%

Per quanto concerne l'origine politica dell'iniziativa consiliare (Tab. 10), si osserva come essa tenda a distribuirsi, nel 2019, in modo abbastanza equilibrato tra gruppi di maggioranza e di opposizione con i secondi che, per la prima volta nella legislatura, non raggiungono la metà delle proposte presentate².

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

	2019	2018
Solo gruppi di maggioranza	16	13
Gruppi di maggioranza e minoranza	7	6
Solo gruppi di minoranza	20	20
TOTALE	43	39

A livello dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2019 il comportamento del gruppo consiliare Partito Democratico (PD) risulta particolarmente dinamico, partecipando alla sottoscrizione di ben 20 proposte di legge sulle 43 di origine consiliare, in ben 12 casi come unico gruppo firmatario. In valori assoluti si tratta di una proposta in più dello scorso anno, che tuttavia, atteso l'incremento del volume dell'iniziativa consiliare, portano questo gruppo consiliare a ridurre leggermente la propria incidenza sul totale, dal 49 al 47 per cento.

² I gruppi di opposizione, con 20 proposte di legge sottoscritte su un totale di 101, partecipano ora al 46 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare; nel 2017 questo valore era del 70 per cento.

Come già in passato, dopo il PD è il gruppo consiliare della Lega Nord ad esprimere il maggior contributo all’iniziativa legislativa consiliare, con una quota del 23 per cento del totale, cui segue, a breve distanza, il Movimento 5 Stelle e in posizione più arretrata SI – Toscana a Sinistra, Forza Italia e Fratelli d’ Italia.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 43 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2019

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 43 PDL CONSILIARI
PD	20	47%
F.d.I.	2	5%
Forza Italia	3	7%
M5S	7	16%
LN	10	23%
SI	3	7%

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: complice sicuramente l’incremento del numero di proposte di legge presentate, nell’anno 2019 il livello di copertura delle voci rappresentate in tabella 12 si innalza sensibilmente, in maniera tale che solo sedici voci delle quarantotto previste dalla tabella rimangono scoperte. Gli addensamenti risultano non di meno piuttosto marcati, con due veri e propri picchi in corrispondenza delle materie Tutela della salute e Servizi sociali che da sole raccolgono ben venti proposte di legge. Molto debole si presenta invece la concentrazione di proposte sulle restanti materie le quali, tranne pochi casi isolati quali Personale e amministrazione e Protezione dell’ambiente, risultano toccate da solo una o due proposte di legge.

A livello di macrosettori si osserva che in quello relativo all’Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto una distribuzione completa su tutte le materie addensandosi sensibilmente su quella relativa a Personale ed amministrazione, specie per effetto dell’azione della Giunta che ha inteso intervenire a più riprese: si segnalano in questo ambito le due proposte di legge in materia di appalti e tematiche inerenti, e quella di proroga degli incarichi di posizione organizzativa

Più sgranata e diffusa è invece l’iniziativa consiliare che ha abbracciato tutte le singole voci del macro settore, tra l’altro con due proposte di modifica della legge elettorale regionale, giungendo perfino a popolare la categoria “Altro Ordinamento istituzionale”, con la proposta di legge statutaria 14, introduttiva

espressamente del principio di legalità nello Statuto, e la 337, di modifica della legge regionale 46/2013 sul dibattito pubblico.

Inoltre, risultano di particolare interesse istituzionale le proposte di legge 386 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009) e la proposta di legge statutaria 6, entrambe di iniziativa consiliare ed entrambe approvate, con le quali il Consiglio ha operato un ampio aggiornamento della legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana), al fine di dare attuazione alla risoluzione 153 del 26 giugno 2017, con la quale il Consiglio regionale stesso si era impegnato ad istituire come ordinaria, mediante la modifica del proprio regolamento interno e l'aggiornamento della legge regionale 26/2009, la sessione europea nell'ambito delle proprie attività.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra un certo attivismo nelle materie Turismo ed Agricoltura. Nel primo ambito si registrano due proposte di iniziativa consiliare e due proposte della Giunta, con una proposta di modifica del testo unico per parte e una della legge sulle associazioni pro loco.

In tema di agricoltura invece l'iniziativa è interamente nelle mani della Giunta che promuove ben cinque proposte di legge con interventi prevalentemente manutentivi ma ai quali si affianca l'interessante e innovativa proposta di legge 350 della Giunta regionale, poi approvata, in merito all'istituzione dei distretti biologici.

Per quanto attiene all'innovazione si segnala la proposta di legge 398, di iniziativa consiliare, concernente l'introduzione di una piattaforma informatica multifunzionale "Blockchain" e l'applicazione di servizi di tracciabilità e rintracciabilità ai prodotti delle filiere agroalimentari, dei distretti produttivi e delle filiere dell'economia circolare.

Nel macrosettore Territorio ambiente, si evidenzia un notevole addensamento di proposte (sette) sulla voce Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti riferite a una gran parte degli spaccati, sia i più tradizionali sia i più innovativi della materia, dalla governance dell'ARPAT, alla tutela dell'aria ambiente, dall'economia circolare alla riduzione delle plastiche cui vengono dedicate due proposte di legge, una di Giunta e una del Consiglio.

La voce Viabilità risulta interamente dedicata a interventi emergenziali volti a ripristinare le condizioni minime di esercizio di tratta stradali lesionati da calamità ambientali, tema sul quale converge anche una delle due proposte di legge presentate in materia di Protezione civile, mentre l'altra, di origine giuntale e presentata a fine anno, mira con il suo vasto articolato ad una revisione integrale del complessivo sistema regionale di protezione civile.

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

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		3	3
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità		2	2
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea		2	2
	4.Personale e amministrazione	5	3	8
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale		2	2
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni		1	1
	10.Industria	1		1
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	2	3
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia		1	1
	13.Miniere e risorse geotermiche	1		1
	14.Commercio, fiere e mercati		2	2
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	2	2	4
	16.Agricoltura e foreste	5		5
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive			
	20. Multimateria	1		1
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3		3
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	5	2	7
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc..)			
	25.Viabilità	2		2
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile	2		2
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	6	9
	31.Alimentazione	1	1	2
	32.Servizi sociali	4	7	11
	33.Istruzione scolastica e universitaria			
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro	2		2
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali		4	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport			
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	3	1	4
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	7		7
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi		1	1
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	4	1	5
TOTALE		58	43	101

Nel macrosettore Servizi alle persone e alle comunità, di gran lunga il più frequentato nel 2019, si evidenzia, come nell'ordinario, un forte attivismo sulla materia Tutela della salute con ben nove proposte di legge, sei delle quali di iniziativa consiliare.

Si segnala nel macrosettore, caso davvero infrequente, la presentazione di ben una proposta di legge in materia di Alimentazione, proposta di legge 398 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche) presentata dalla Giunta regionale. Con essa il proponente si pone l'obiettivo di implementare la corretta educazione alimentare, la cultura del cibo e delle tradizioni alimentari toscane, la lotta allo spreco alimentare, incentivare il consumo di prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura e alimentari toscani a chilometro zero provenienti da filiera corta nella refezione scolastica delle scuole toscane.

Degna di nota in questo è poi la proposta di legge 402, di iniziativa consiliare, (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo). Iniziativa figlia della sensibilità recentemente sviluppatasi intorno a fenomeni degenerativi della società digitale, essa è volta a promuovere azioni di prevenzione e di contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica delle persone di minore età nei loro contesti di vita, nonché a strutturare azioni di monitoraggio e analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Sul versante operativo la proposta di legge promuove varie tipologie di azione finalizzate alla rilevazione ed alla repressione del fenomeno coinvolgendo la scuola, le famiglie e gli stessi minori, individuando inoltre, quale punto di riferimento regionale per tutte le attività di informazione, sensibilizzazione, monitoraggio e studio in materia di tutela dei minori in internet e uso corretto del web l'Osservatorio Internet@Minori, costituito con protocollo di intesa sottoscritto in data 6 giugno 2017 dal Consiglio regionale, dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, dal Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) Toscana e dal Coordinamento nazionale dei CORECOM delle regioni e delle province autonome in accordo con il Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo.

Infine, è opportuno segnalare, quale ulteriore manifestazione della vitalità e dell'originalità che hanno caratterizzato l'iniziativa in questo macrosettore la proposta di legge 406 in merito alla Cooperazione di comunità, presentata dalla Giunta regionale. Con essa, poi approvata, la Regione mira ad integrare l'impianto della legge regionale 28 dicembre 2005, n. 73 (Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo della Toscana), introducendo e disciplinando l'istituto delle cooperative di comunità. Sono denominate con questa formula le società cooperative costituite ai sensi dell'articolo 2511 e seguenti del codice civile, iscritte all'Albo delle cooperative, agenti con l'obiettivo di soddisfare i bisogni della comunità locale in cui operano, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita attraverso lo sviluppo di

attività culturali, di attività socio economiche eco-sostenibili, il recupero di beni ambientali o monumentali, la creazione di offerta di lavoro con particolare riferimento alle aree interne o a rischio di spopolamento, oppure in zone caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, di criticità ambientale e in generale da marginalità.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale (proposte di legge multisettore, voce 48 della tabella) l'anno appena trascorso annovera ben cinque proposte di legge, tra le quali, oltre al collegato alla legge di stabilità e agli interventi normativi connessi alle due variazioni al bilancio di previsione, figurano la proposta di legge 411 di manutenzione normativa dell'ordinamento regionale e la 365 recante disposizioni in materia di agriturismo e di governo del territorio.

Al netto del macrosettore Finanza regionale, la distribuzione aggregata per i cinque macrosettori omogenei (Tab. 13) si presenta, nel suo complesso, come fortemente imperniata su quello dei Servizi che svetta in modo vistoso sui tre restanti, peraltro molto ravvicinati.

Giunta e i consiglieri esprimono comportamenti chiaramente difforni, con l'iniziativa di Giunta che esercita un presidio molto forte e assolutamente egemonico su Sviluppo economico e Territorio e quella consiliare che, pur con meno proposte presentate, la supera in modo piuttosto netto nel macrosettore Ordinamento istituzionale e in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2019

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	7	13	20
Sviluppo economico e attività produttive	12	8	20
Territorio, ambiente e infrastrutture	15	2	17
Servizi alle persone e alle comunità	13	18	31
Finanza regionale	7	1	8
TOTALE	54	42	96

al netto delle 5 proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

Anche nel 2019 si registra un'ampia partecipazione dei consiglieri alla votazione delle leggi in aula.

Per le 66 leggi approvate nell'anno³ il tasso di partecipazione al voto replica, ritoccandolo solo un po' verso l'alto, il medesimo dato del 2018, passando dal 78 al 79 per cento.

In tabella 14 si riportano le leggi approvate secondo il tasso di partecipazione: dai dati lì presenti si possono apprezzare due elementi caratterizzanti l'annata: da un lato la debolissima ricomparsa delle leggi a bassa partecipazione al voto (fino al 60 per cento dei consiglieri partecipanti), a cui si associa però un travolgente scivolamento del campione verso la parte bassa della distribuzione, vale a dire quella delle leggi con un tasso di partecipazione superiore all'80 per cento, che oggi rappresentano quasi la metà del totale.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2019 e nel 2018 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Fra il 51 e il 60%	1	1,5%	0	-
Fra il 61 e l'80%	35	53%	42	70%
Fra l'81 e il 100%	30	45,5%	18	30%
TOTALE LEGGI	66	100%	60	100%
TASSO MEDIO	79%		78%	

Il tasso di partecipazione al voto non risulta, nel 2019, particolarmente sensibile, come in passato, alla dicotomia maggioranza/opposizione; più significative, invece, risultano le differenze tra i singoli gruppi (Tab. 15).

A questo proposito si segnala il notevolissimo livello di partecipazione al voto espresso dal gruppo consiliare SI-Toscana a Sinistra i cui due rappresentanti sono riusciti a presidiare la quasi totalità delle votazioni effettuate. Diversamente, gli altri gruppi di minori dimensioni, Forza Italia e Fratelli

³ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 66 leggi approvate nel 2019 (6 in più del 2018), alcune delle quali (8 leggi), derivano da proposte presentate in anni precedenti. 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.

d'Italia, esprimono tassi ben minori, sia pure con miglioramenti importanti rispetto agli anni passati.

I gruppi più numerosi di opposizione, Lega Nord e Movimento 5 Stelle, esprimono entrambi valori molto vicini alla media generale e a quelli del gruppo consiliare del Partito Democratico, e per entrambi in crescita rispetto al 2018.

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

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2019	Tasso di partecipazione 2018
PD	80%	82%
SI	96%	90%
FI	66%	60%
FDI	52%	60%
LN	82%	77%
M5S	79%	71%
Media maggioranza	78%	80%
Media opposizioni	79%	76%
MEDIA GENERALE	79%	78%

A livello dei comportamenti di voto specifici si assiste ad una conferma delle tendenze storiche di questa legislatura con qualche ulteriore sottolineatura. In particolare, si segnala la crescita del numero medio di voti favorevoli sulle leggi approvate e la riduzione dei voti contrari.

Dai dati della 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 ben 25,5 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,4 e l'astensione di 3,5, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,2 e 1,4 consiglieri: valori che, nel loro insieme, consolidano e rafforzano il tratto tendenzialmente consensuale della produzione normativa regionale.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Favorevoli	25,5	62%	23,9	58%
Contrari	3,4	8%	4,5	11%
Astenuti	3,5	9%	3,5	9%
Assenti al voto	7,2	18%	7,7	19%
Assenti alla seduta	1,4	3%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Ciò detto non stupisce rilevare, per ciò che specificamente attiene all'intensità e alle forme assunte dalla dialettica politica, tendenze coerenti e molto diffuse.

Nello specifico esso si osserva come alla riduzione del numero medio di voti contrari a livello globale, 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 47 al 61 per cento del totale, a detrimento, in particolare, della classe di leggi col maggior numero di voti contrari, che risulta più che dimezzata rispetto al 2018.

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

CONTRARI	2019		2018	
	N.	%	N.	%
Nessuno	41	62%	28	47%
Fra 1 e 10	18	27%	18	30%
Fra 11 e 16	7	11%	14	23%
TOTALE	66	100%	60	100%

Parallelamente anche la numerosità, la conformazione e l'ampiezza stessa delle coalizioni legislative risultano profondamente influenzate dalle scelte di voto sopra evidenziate, come si rappresenta in tabella 18.

Da essa, che riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge che appena la metà delle leggi approvate (22 su 43) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza, mentre la restante quota ha ottenuto il voto favorevole di almeno un gruppo di opposizione. Più in particolare si evidenzia soprattutto, accanto ad una lievissima crescita delle leggi approvate all'unanimità, una robusta crescita di quelle approvate col voto favorevole di due e di cinque gruppi di opposizione.

Quanto sopra evidenzia come, al di là delle votazioni inerenti alla manovra di bilancio ed ai provvedimenti legislativi ad essa collegati, rispetto ai quali vige ancora una inattaccabile rigidità degli spazi di manovra, su tutto il resto della produzione legislativa si producono le aggregazioni politiche più diverse e diversamente dimensionate.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2019	2018
Solo maggioranza	22	34
Unanimità	10	8
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	7	2
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	5	3
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	12	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	7	3
Maggioranza più un gruppo di opposizione	3	1
TOTALE	66	60

E di ciò si dà conto in tabella 19, all'interno della quale sono rappresentati i connotati politici delle coalizioni legislative che di volta in volta si sono determinate nel corso dell'esame d'aula in ordine decrescente secondo la ricorrenza di ogni singola aggregazione.

Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	22	33%
UNANIMITÀ	10	15%
Maggioranza+M5S+MDP +MISTO+SI	6	9%
Maggioranza +5S+SI+MISTO	2	3%
Maggioranza +FDI+FI+LN	2	3%
Maggioranza+FI+LN	2	3%
Maggioranza +FI+M5S+LN	2	3%
Maggioranza +LN+SI+MISTO	2	3%
Maggioranza +M5S+SI	2	3%
Maggioranza +MISTO+SI	3	5%
Maggioranza +FI+LN+M5S+SI+MISTO	6	9%
ALTRO	7	11%
TOTALE	66	100%

Il dato di maggior rilievo è l'aumento delle combinazioni censite, che dalle tredici del 2018 diventano diciotto, sette delle quali risultano rappresentate da una sola ricorrenza e pertanto accorpate nella voce "Altro".

È poi molto evidente la capacità della maggioranza di allargare il consenso in tutte le dimensioni dello spazio politico consiliare e perfino di indurre ulteriori e controintuitive aggregazioni tra forze politiche, ugualmente di opposizione, ma molto distanti tra loro. Di conseguenza è ancora il tema del consenso a trovare un'ulteriore e forte conferma, come ben emerge anche dai dati di 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.

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

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	24	12	20	10	66
Fratelli d'Italia	14	8	12	32	66
Lega Nord	31	14	20	1	66
Movimento 5 Stelle	30	20	15	1	66
SI-Toscana a sinistra	36	19	11	0	66
Gruppo misto	32	17	9	8	66
MEDIA	28	15	14	9	66

Per ciascun gruppo di opposizione le volte nelle quali ha votato contro le leggi approvate non hanno mai raggiunto un terzo del totale.

Diversamente, i voti favorevoli sono stati piuttosto numerosi, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 21 per cento del gruppo consiliare di Fratelli d'Italia (14 volte su 66) fino ad un massimo del 55 per cento (36 volte su 66) nel caso di SI-Toscana a Sinistra. Il valore medio globale è di 28 votazioni a favore per ciascun gruppo di opposizione, pari al 42 per cento delle votazioni totali. Il tratto della "pacificazione legislativa", o quantomeno di un forte addolcimento della dialettica politica nel corso del processo legislativo, si afferma dunque come chiaramente dominante nel 2019.

Ad esso si affianca e si consolida, come elemento caratteristico, la proliferazione e la diffusione dell'iniziativa legislativa: tanto a livello generale, come dimostra la crescita complessiva delle proposte di legge presentate, quanto a livello dell'attivismo individuale dei singoli consiglieri di tutti i gruppi (crescita delle pdl procapite) quanto, infine, della natura fondamentalmente monopartitica delle iniziative promosse.

A fronte di una logica individualizzante e divaricatrice che presiede e regola l'intera fase dell'iniziativa, ne succede una, al contrario, aggregativa e consensuale nel corso della fase deliberativa.

In maniera non casuale e sicuramente non illogica a parere di chi scrive.

Ciò perché, se da un lato sono ben evidenti le opportunità, ai fini del consenso, offerte da un'iniziativa legislativa fluente e disaggregata – peraltro ben perseguibile anche grazie ai gradi di libertà connaturati a un contesto politico di ridefinizione, anche profonda, della natura e della struttura delle coalizioni che nel 2015 si sono affrontate dando al Consiglio la sua conformazione attuale – dall'altro è forte anche l'attrazione esercitata dalla dimensione dell'effettività, vale a dire, nel caso in esame, dalla capacità di proporre all'elettorato, non solo una variegata offerta di rappresentanza, ma anche la produzione di beni politici concreti, sia pure non in qualità di primo od unico attore. E in ciò risulta di fondamentale importanza, e necessario stanti i rapporti di forza dati, il riuscire a sviluppare capacità di collaborazione e dialogo con la maggioranza.

Entrambi i fenomeni, pur diversi tra loro quanto a funzionamento, risultano intimamente connessi, ognuno a suo modo e secondo una diversa logica, a una radice comune, l'attivazione del circuito elettivo-rappresentativo.

Ciò pertanto, l'approssimarsi della verifica elettorale del 2020 agisce da catalizzatore di entrambe le tendenze (divaricatrice e consensuale) e ne determina, nel 2019, ultimo anno intero del mandato, un'intensificazione quasi parossistica, tale che ciascuna di esse assurge a livelli quantitativi mai raggiunti nel corso della legislatura.