

PROFILI TECNICI DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

Alessandro Tonarelli

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Nel 2024 il Consiglio regionale ha tenuto seduta d'aula in 45 giornate, una in più del 2023 e in linea con la media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Le 45 giornate di sessione d'aula hanno prodotto un totale di 57 sedute, 23 delle quali antimeridiane ordinarie, 3 antimeridiane solenni, 28 pomeridiane e 3 notturne. Il tempo dedicato ai lavori dell'aula è stato pari a 182 ore.

Per quanto concerne l'attività delle commissioni consiliari permanenti e istituzionali (le cinque di merito più la Commissione di Controllo, la Commissione politiche europee e relazioni internazionali e la Commissione Aree interne), nel 2024 questa ha avuto una durata complessiva di 349 ore, articolandosi in 220 sedute, delle quali 185 in seduta ordinaria e 35 in seduta congiunta, per una variazione, rispetto al 2023, di meno due 2 sedute nel primo e ad un aumento di 7 nel secondo. In questo quadro l'incidenza delle sedute congiunte sul totale ascende a un valore particolarmente significativo, il 16 per cento.

A seguire il dettaglio per le varie commissioni:

- Prima Commissione (Affari istituzionali, programmazione, bilancio, informazione e comunicazione): n. 36 sedute totali, di cui n. 30 ordinarie e n. 6 congiunte (nel 2023: 37 sedute ordinarie e 8 congiunte).
- Seconda Commissione (Sviluppo economico e rurale): n. 37 sedute totali, di cui n. 26 sedute ordinarie più n. 11 congiunte (nel 2023: 26 ordinarie e 8 congiunte);
- Terza Commissione (Sanità e politiche sociali): n. 34 sedute totali, di cui: n. 32 ordinarie e n. 2 congiunte (nel 2023: 31 ordinarie e 2 congiunte);
- Quarta Commissione (Territorio, ambiente, mobilità, infrastrutture): n. 38 sedute totali di cui: n. 29 ordinarie e n. 9 congiunte (nel 2023: 36 e 7 congiunte);
- Quinta Commissione (Istruzione, formazione, beni e attività culturali): n. 27 sedute totali, di cui n. 23 ordinarie e n. 4 congiunte (nel 2022: 30 ordinarie e 3 congiunte);
- Commissione di Controllo: n. 18 sedute
- Commissione politiche europee e relazioni internazionali: n. 12 sedute
- Commissione istituzionale per sostegno, valorizzazione e promozione delle aree interne della Toscana: n. 18. La Commissione, inoltre, nel novembre 2024 ha organizzato un evento pubblico di presentazione del Rapporto dell'Istituto

Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET) sul tema “Le aree interne in Toscana: caratteristiche attuali e opportunità di sviluppo”.

Al netto dei pareri referenti su proposte di legge e di deliberazione – dei quali si dà conto più avanti, nella sintesi generale – il complesso dell’attività istituzionale sopra descritta si è distribuito, tra le restanti funzioni statutarie, nel modo che segue:

- pareri ex lege resi:	12
- pareri ex art. 42 Statuto resi:	15
- determinazioni art. 50 Statuto resi:	6
- consultazioni\audizioni su proposte di legge:	25
- audizioni su tematiche varie:	141

In aggiunta a quanto riferito a proposito delle commissioni permanenti è opportuno evidenziare il lavoro svolto dalla Commissione inchiesta sugli eventi alluvionali del 2023 la quale ha celebrato 13 sedute e svolto 16 audizioni.

Se, dal punto di vista della frequenza delle convocazioni degli organi, il 2024 è stato un anno di mantenimento dei valori espressi nel 2023, non così è accaduto sul piano della produzione di atti, la quale, invece, ha registrato un apprezzabile incremento e un significativo mutamento nella propria composizione interna.

In linea generale si osserva come, rispetto al 2023, il numero complessivo di atti approvati cresce di 18 unità, passando da 308 a 326, per un incremento del 6 per cento.

A livello settoriale emerge poi che la funzione legislativa ha ripreso un forte slancio nel 2024, portando all’approvazione in aula di ben 16 leggi in più rispetto all’anno precedente (dalle 41 del 2023 alle 57 del 2024¹), per un incremento davvero significativo in termini percentuali (+39%).

Dopo quello delle leggi, è l’incremento della tipologia di atti che sovente ad esse si accompagna, gli ordini del giorno, a risultare di maggiore ampiezza, delineando, assieme a quello delle prime, una solida affermazione di centralità della funzione legislativa tra le numerose di competenza del Consiglio. In tale contesto occorre segnalare anche il ricorrere, nel corso dell’anno, di pratiche ostruzionistiche, che trovano per definizione, nella presentazione seriale di ordini del giorno, una delle loro leve più tipiche ed efficaci. ²

¹ Il dato si riferisce alle proposte di legge approvate in aula e differisce da quello presente nella relazione sulla produzione legislativa dell’anno 2024 perché quattro proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2024, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2025 (l.r. 3, 4, 5 e 6 del 2025).

² Oltre al gran numero di ordini del giorno presentati, la diffusione di pratiche ostruzionistiche nel procedimento legislativo è ben testimoniata anche dalla presenza di una forte attività emendativa. Ne è testimonianza il fatto che nel 2024 sono stati presentati, sulle proposte di legge, ben 610 emendamenti, a fronte dei 170 presentati nel 2023.

Non sfugge poi che, accanto alla fungibilità a fini ostruzionistici, gli ordini del giorno beneficiano largamente, sotto il profilo procedurale, del loro rapporto simbiotico con le leggi e della particolare disciplina che ad esse li lega e che li porta obbligatoriamente ad esser posti in votazione prima di queste. Ciò pertanto, se pur l'ordine del giorno, rispetto alla mozione, si caratterizza per una connaturata mancanza di autonomia e per un ambito materiale vincolato dal perimetro dell'atto primario col quale è in simbiosi, è pur vero che questa limitazione è ben ripagata da una maggiore certezza di processo – a prescindere dai suoi esiti – risultando ineludibile, per tutti coloro che sono interessati all'approvazione dell'atto primario, il previo trattamento degli ordini del giorno collegati.

È probabile che una decennale esperienza istituzionale che ha visto le mozioni ascendere sì a numeri vertiginosi in termini di atti presentati, ma solo parzialmente accompagnati dall'esame di aula, o in commissione, abbia indotto i consiglieri ad elaborare strategie più flessibili e una tattica d'aula più opportunistica.

Si noti, a conferma di ciò, l'elevato numero di mozioni che continuano ad essere rinviate in commissione, per approfondimenti o per maturare un consenso più ampio, e che poi rimangono a giacervi a tempo indefinito – quest'anno ben 78. Risalta parimenti il fatto che ben poche sono, in termini percentuali, le mozioni il cui ciclo di vita si conclude con un esito certo, anche se negativo, entro i termini previsti per la decadenza, (solo 63 approvate e 8 respinte nel 2024) mentre per gli ordini del giorno il quadro assume contorni completamente definiti, tali da poter censire, per quasi tutti gli atti, una modalità di chiusura non inerziale: solo 12 casi di decadenza per gli ordini del giorno a fronte dei 273 per le mozioni (vedi il quadro di sintesi a pag. 5).

Gli ordini del giorno approvati nel 2024 sono ben 63, in progresso di 8 sul 2023 (+15%) e, per la prima volta a memoria di chi scrive, numerosi quasi quanto le mozioni – la tipologia di atto che storicamente vanta il punteggio di gran lunga più alto, sia in termini di testi presentati che approvati. E se per quanto riguarda gli atti approvati le mozioni mantengono un sia pur esile primato, a livello degli atti presentati il sorpasso operato ai loro danni dagli ordini del giorno è pienamente compiuto, e con notevole slancio: 544 ordini del giorno vs 415 mozioni presentate.

La flessione delle mozioni è dunque il terzo spunto di interesse di questa breve sintesi quantitativa: questa tipologia di atti vanta, nel 2024, solo 65 documenti approvati (9 dei quali approvati nelle commissioni di merito), a fronte dei ben 81 dell'anno precedente, per una flessione del 20 per cento. Degno di nota il fatto che solo due anni fa, nel 2022, le mozioni approvate (tra aula e Commissioni) furono ben 111; è lecito dunque concludere che siamo di fronte a una mutazione profonda e di medio-lungo periodo nella divisione del lavoro all'interno della funzione di indirizzo politico, la quale, pur mantenendosi ai valori globali consueti, vede mutare significativamente l'apporto delle sue tre distinte componenti, a detrimento di quella caratterizzata da un maggior grado di libertà ed indeterminatezza (mozioni) e a favore di quelle (ordini del giorno e risoluzioni)

maggiormente contermini alle altre funzioni consiliari, segnatamente alla legislativa e alla programmatoria.

In aderenza a quanto appena affermato si osserva che anche per le risoluzioni il trend è in crescita, sia pure moderata, con 40 atti approvati a fronte dei 39 del 2023 (ma + 9 sul 2022).

Ugualmente in crescita risulta, infine, il dato inerente alle deliberazioni consiliari approvate, le quali crescono di ben 9 unità rispetto al 2023: da 92 a 101.

Come noto, il dato quantitativo relativo alle deliberazioni è quello solitamente più stabile, originando, per la sua maggior parte, da atti gestionali inerenti a insiemi predefiniti di enti e di situazioni giuridiche ed esitando, almeno per la maggior parte, nel compimento di atti non innovativi, ma dovuti, seppur sovente politicamente molto significativi. In forza di ciò, anche nel 2024, si delinea, tra le deliberazioni approvate, un quadro caratterizzato per oltre i quattro quinti (84 su 101) da atti di questo genere. Tra di essi predominano gli atti regolativi degli enti partecipati, per un totale di 34 deliberazioni complessive, suddivise in 16 di espressione di parere sul bilancio preventivo, o budget, e 18 di approvazione dei bilanci consuntivi; seguono poi gli atti di nomina o designazione (31 deliberazioni vs 28 del 2023), quindi una quota abbastanza consistente di atti inerenti alla gestione di bilancio del Consiglio stesso (11 deliberazioni vs 9 del 2024) e, infine, 4 deliberazioni politicamente centrali inerenti alla programmazione generale dell'ente Regione (DEFR, nota integrativa, bilancio consolidato). Tra gli atti necessitati, seppur non preventivabili, figurano nel 2024 quattro deliberazioni di surroga di consiglieri cessati e una di convalida dei relativi consiglieri subentranti.

Al di fuori di questo grosso insieme si trovano poche altre deliberazioni concernenti i più disparati ambiti tematici, ma è a queste che va ascritto il merito della crescita complessiva rilevata all'inizio. Troviamo quindi una delibera di approvazione di una proposta di legge al Parlamento, una di aggiornamento dell'elenco degli alberi monumentali, una di aggiornamento dell'elenco dei siti della Rete natura 2000, una di istituzione della zona geografica di provenienza del tartufo toscano bianco della Lunigiana, due di indizione di referendum per l'abrogazione, integrale e parziale, della legge statale sull'autonomia differenziata, due di ratifica di accordi di pianificazione per il parco della Piana, una di delega ai comuni dell'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, una di aggiornamento del piano di Edilizia residenziale pubblica (ERP), una di Approvazione del Documento di indirizzi sul Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) del Mar Tirreno Settentrionale, due di aggiornamento del Piano di indirizzo territoriale (PIT), una di intesa con la Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra e una di riclassificazione di strada provinciale a regionale.

A seguire, i dati di sintesi di questa prima parte:

- **Leggi approvate:** 57
- **Deliberazioni approvate:** 101
- **Mozioni**
 - **presentate** 415
 - **approvate:** 65
 - **respinte** 8
 - **rinviate in commissione:** 78
 - **decadute:** 273
- **Ordini del giorno:**
 - **presentati** 544
 - **approvati:** 63
 - **Respinti** 62
 - **Ritirati** 407
 - **Decaduti** 12
- **Risoluzioni:**
 - **presentate** 75
 - **approvate** 40
 - **respinte** 23
 - **ritirate** 10
 - **rinviate in commissione** 2

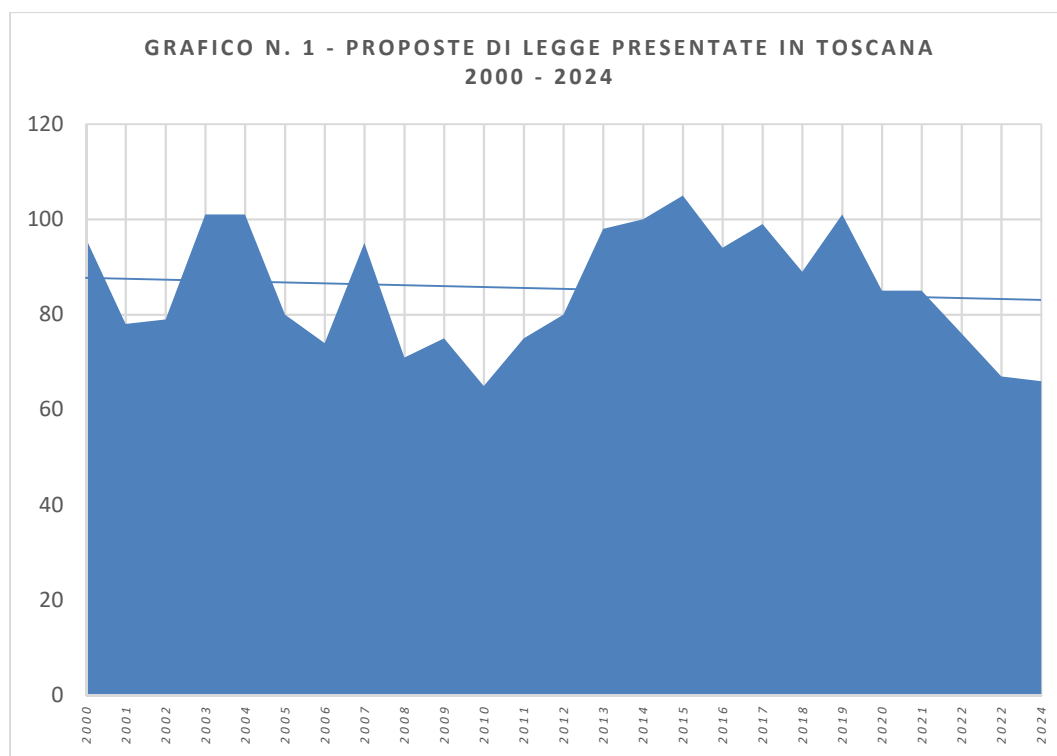
SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Il maggior rendimento in termini di produzione legislativa di cui si è appena dato conto non trova corrispondenza sul versante dell'iniziativa. Anche nel 2024, infatti, questa si esprime a livelli ben inferiori a quelli storici e peggiora, sia pure di poco, il dato minimale del 2023.

Le proposte di legge presentate nel 2024, incluse quelle statutarie e quelle al Parlamento³, sono state, infatti, solo 66 a fronte delle 67 presentate nel 2023, per una riduzione di una proposta in valore assoluto, percentualmente inferiore ai due punti.

Il numero di proposte di legge presentate si mantiene quindi al di sotto del valore medio annuo storico – oggi aggiornato a 85,4 – e si colloca a brevissima distanza dal record negativo rilevato nella non breve storia di questo Rapporto, cioè le 65 proposte di legge del 2010.

Ricordiamo a questo proposito che nelle due legislature antecedenti alla presente non si era mai scesi al di sotto delle 80 proposte l'anno (Grafico 1).



* Include le proposte di legge statutarie, di iniziativa popolare e al Parlamento.

³ In questa relazione le proposte di legge al Parlamento presentate ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, sono sempre state considerate insieme alle proposte di legge regionale ordinarie e statutarie e sono state sottoposte alle medesime elaborazioni quantitative.

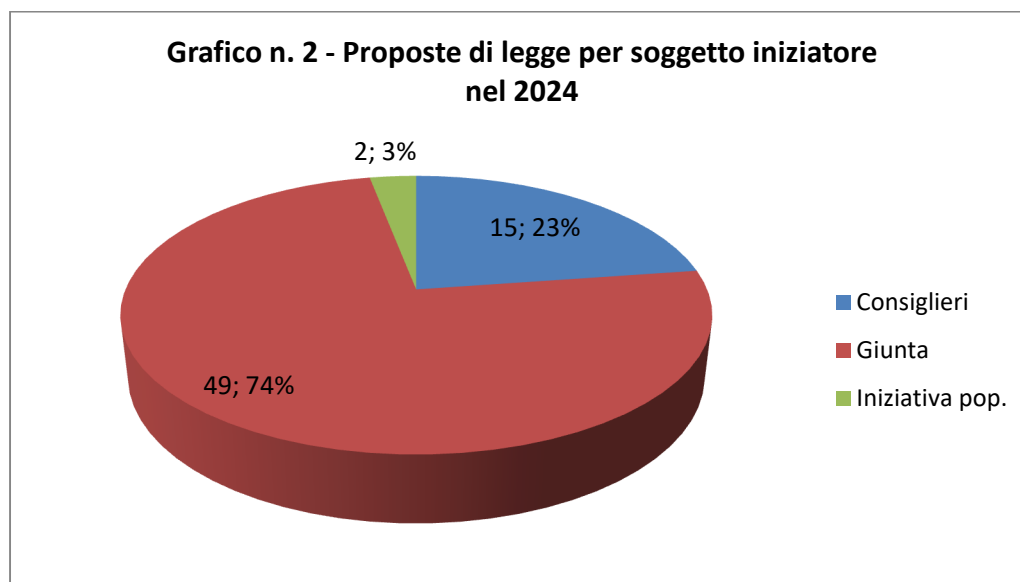
Le 66 proposte di legge presentate si suddividono in 62 ordinarie, due di iniziativa ex articolo 74 dello statuto (una presentata da parte degli enti locali e una dal corpo elettorale), una statutaria e una al Parlamento.

In tale contesto vanno dunque segnalati i seguenti aspetti:

- a) la ripresa dell'iniziativa popolare e di quella ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto, con ben due proposte, una delle quali, la 5, destinata a percorrere un iter completo nel corso dei mesi;
- b) l'esaurirsi dell'iniziativa legislativa diretta verso il Parlamento, che passa dalle 6 proposte del 2023 a una soltanto;
- c) il restringimento dell'iniziativa legislativa statutaria, ora presente con un solo caso.

Il confronto con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il quarto anno intero della decima, il 2019, suscita un forte stupore, testimoniando la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge di gran lunga più alto: ben 101 proposte di legge presentate (+35 proposte complessive rispetto a oggi).

SOGGETTI INIZIATORI: Al netto delle due proposte di legge di iniziativa popolare, le restanti 64 proposte si ripartiscono, tra consiglieri e Giunta regionale, nella misura di 15 e 49, per valori percentuali rispettivamente del 26 e del 71 per cento. Il cambiamento rispetto al 2023 – e in generale, rispetto al più recente passato per come descritto in questo Rapporto – è molto forte, e attesta una decisa acquisizione di egemonia da parte dell'esecutivo (Grafico 2).



* Includere le proposte di legge statutarie, di iniziativa popolare e al Parlamento.

In comparazione con i precedenti anni della presente legislatura il contributo dell'iniziativa consiliare si presenta fortemente ridotto – sostanzialmente

dimezzato rispetto al 2023 – e circoscritto a limitati ambiti tematici (vedi oltre tabella 11), mentre quello della Giunta si espande a macchia d’olio.

DIMENSIONI: Diversamente da quanto rilevato per quanto attiene alla numerosità delle proposte di legge presentate, occorre evidenziare che per quanto attiene invece al loro grado di complessità ed articolazione, si rileva che esso, in linea di continuità col 2023 – ma oggi con ben maggiore slancio – continua a crescere.

Dopo una lunga fase depressiva, nel 2024 i valori medi del numero di articoli e del numero di commi delle proposte di legge si impennano, riequilibrando con ciò, sia pur marginalmente, il rapporto tra l’undicesima legislatura e le tre precedenti (Tabella 1).

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

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
2017	11	22
2018	13	31
2019	9	18
2020	7	15
2021	9	19
2022	9	18
2023	10	19
2024	16	34
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25
Media XI leg.	10	21

* incluse le proposte di legge statutarie, di iniziativa popolare e al Parlamento.

A differenza di quanto avvenuto nel 2023, la crescita sopra riportata deriva oggi da dinamiche non opposte, ma simili, per quanto attiene all’iniziativa della Giunta e a quella dei consiglieri; con la seconda, peraltro, che pur muovendosi da

valori alquanto bassi (3 articoli e 6 commi), pare oggi mossa da un ritmo più che doppio rispetto a quello della prima: segnatamente l'incremento dei valori delle proposte di origine consiliare è del 130 per cento per quanto riguarda il numero medio di articoli (da 3 a 7) e del 216 per cento per quanto riguarda il numero medio di commi (da 6 a 19, Tabella 2).

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

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22
2019	11	7	21	14
2020	8	5	16	10
2021	11	7	19	18
2022	13	5	26	11
2023	16	3	31	6
2024	19	7	40	19

Una più puntuale descrizione del quadro generale appena accennato emerge dalle distribuzioni per classi di ampiezza, in articoli e commi, di cui alle tabelle 3 e 4.

Da essi si ricava che, a livello globale, i dati censiti nel 2024 confermano, ma irrobustendola, la tendenza già rilevata nel 2023 in direzione di una crescita del peso delle classi di proposte di legge a maggiore complessità (oltre i 20 articoli e oltre i 40 commi), le quali giungono a pesare rispettivamente per il 20 ed il 25 per cento del totale.

Le classi a minore complessità, includenti testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), si confermano comunque come quelle a maggior densità di proposte; quest'anno tuttavia, ciò si manifesta con una ben minore ampiezza, tale per cui l'addensamento nella prima classe di grandezza delle due tabelle si mantiene ampiamente al di sotto della metà del campione (33 e 42 per cento rispettivamente) quando nel 2023 esso la superava abbondantemente, per quanto riguarda gli articoli, e giungendo quasi ai due terzi nel caso della distribuzione per commi.

Come sempre, le differenze tra le proposte di iniziativa della Giunta e dei consiglieri sono pronunciate; nel caso presente, tuttavia, l'esiguità delle iniziative consiliari esercita un effetto particolarmente distorsivo impedendole la copertura di ben tre classi. L'iniziativa della Giunta, al contrario, riesce a presidiarle tutte e secondo una graduazione priva di addensamenti troppo pronunciati su di una classe specifica, al netto della debolezza della classe 16-20 articoli e di quelle medio-alte dei commi. Il risultato è una conformazione difforme nelle distribuzioni di Giunta e consiglieri fondata sulla smobilitazione dell'iniziativa consiliare il cui effetto è lo spostamento generale verso l'alto dei valori medi dell'ampiezza dei testi.

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

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	13	27%	8	53%	21	33%
Da 6 a 10	17	35%	3	20%	20	31%
Da 11 a 15	8	16%	3	20%	11	17%
Da 16 a 20	1	2%	1	7%	2	3%
Oltre 20	10	20%	-	-	10	16%
TOTALE	49	100%	15	100%	64	100%

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

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	19	39%	8	53%	27	42%
Da 11 a 20	14	29%	3	20%	17	27%
Da 21 a 30	2	4%	-	-	2	3%
Da 31 a 40	2	4%	-	-	2	3%
Oltre 40	12	24%	4	27%	16	25%
TOTALE	49	100%	15	100%	64	100%

ESITI: Le 58 leggi approvate nel 2024 (57 ordinarie più una proposta di legge al Parlamento) testimoniano, come già si è detto, un arresto del lungo periodo di riflusso della produzione legislativa regionale.⁴

Stante il dato appena illustrato concernente la stasi su livelli minimi del volume dell'iniziativa, il valore della produzione normativa sopra citato non può che riposare su un incremento significativo dell'efficacia del procedimento legislativo, in altri termini sulla sua capacità di condurre ad esito favorevole le proposte di legge presentate, incidendo anche sullo stock di proposte accumulato nell'anno precedente.

Non stupisce dunque osservare che il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate nel 2024 cresca, per il secondo anno consecutivo, in modo molto significativo passando dal 57 per cento del 2023 al 67 per cento attuale, valore di pochissimo inferiore a quello massimo del 2020 (71 per cento) – valore quest'ultimo però viziato dalla compresenza di due periodi assai diversi a causa del cambio di legislatura (Tabella 6).

Quanto sopra non riguarda il tasso di successo delle proposte di legge di origine consiliare, che rimane stabile sul 2023, bensì quello della Giunta, che registra un vero e proprio balzo in avanti mettendo a segno un incremento di 16 punti percentuali.

Pare così legittimo ipotizzare che l'approssimarsi del termine della legislatura abbia esercitato un'azione di stimolo sugli attori istituzionali, tale da indurli ad affrontare risolutamente l'iter dei procedimenti, anche dei più controversi, più caratterizzanti il programma di governo e le principali emergenze propostesi all'attenzione della comunità regionale.

Il recupero della capacità di conversione esercita un'azione benefica rispetto alla quota di atti giacenti, già bassa nel 2023, che nel giro di un anno si riduce di ulteriori 15 punti percentuali attestandosi sul valore minimo della legislatura (Tabella 6).

Il 2024 si caratterizza, dunque, per una radicale riduzione del sovraccarico legislativo maturato da inizio legislatura, testimoniando così un forte recupero di efficacia del circuito commissioni-aula. E tutto ciò, pare di poter dire, grazie ad un miglioramento della qualità intrinseca al processo decisionale consiliare, atteso che questo, stanti i dati illustrati in premessa, ha dovuto farsi carico di un numero di stimoli pressoché identico a quello del 2023, senza ricorrere ad una dilatazione dei tempi di lavoro dell'aula e delle commissioni e per di più, come detto in premessa, dovendosi misurare con episodi significativi di ostruzionismo in aula.

A conferma di ciò si possono valutare i dati di tabella 5 dai quali emerge una assenza quasi totale di esiti negativi o di iter interrotti, al netto di due soli casi

⁴ Il dato si riferisce alle proposte di legge approvate in aula e differisce da quello presente nella relazione sulla produzione legislativa dell'anno 2024 perché quattro proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2024, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2025 (l.r. 3, 4, 5 e 6 del 2025).

di ritiro ai quali, tuttavia, ha corrisposto la formulazione di testi analoghi, solo diversamente strutturati o accompagnati da un consenso più vasto.

Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2024

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	15		49		64	
Di cui approvate	5		39		44	
Respinte	-	-	-	-	-	-
Ritirate	1		1		2	
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-
Giacenti	9		9		18	

* incluse le proposte di legge al Parlamento e le statutarie

** Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate dalla Giunta e dai consiglieri nell'undicesima legislatura

ANNI	2024	2023	2022	2021	2020
Numero di p. di legge presentate	66	67	76	85	85
Di cui approvate	44	38	37	46	60
Tasso di successo Giunta	80%	66%	67%	77%	81%
Tasso di successo consiglieri	33%	34%	32%	32%	48%
Tasso di conversione globale	67%	57%	49%	55%	71%
Quota atti giacenti	27%	42%	51%	44%	28%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: La partecipazione individuale dei consiglieri all’iniziativa legislativa subisce un drastico calo nel 2024. In parallelo alla sua forte riduzione in termini generali, l’iniziativa consiliare appare oggi anche molto meno condivisa all’interno dell’organo.

A fronte del calo delle proposte di legge di iniziativa consiliare rispetto al 2023 (da 32 a 15) si assiste, infatti, anche ad una partecipazione alquanto più rarefatta alla loro predisposizione: se il primo valore si dimezza il secondo si riduce quasi a un terzo di quello del 2023, passando da 6,4 proposte di legge pro-capite a 2,3 (Tabella 7).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2023 e 2024

N. proposte sottoscritte	2023	2024
Nessuna	2	2
Da 1 a 2	5	22
Da 3 a 4	13	15
Da 5 a 6	2	1
Oltre 6	18	0
Pdl medie pro-capite	6,4	2,3

A corredo di ciò si osserva come sia del tutto scomparsa la classe di coloro che possiamo definire come forti firmatari – cioè i consiglieri con oltre 6 proposte sottoscritte, l’anno scorso rappresentativa di quasi la metà del collegio – e che più in generale, pur restando soltanto in due i consiglieri totalmente avulsi dall’iniziativa, il resto di essi si colloca maggioritariamente nella classe fino a due proposte presentate.

Per quanto attiene all’apporto finale dei singoli gruppi all’iniziativa consiliare i dati della tabella 8 espongono il dettaglio delle proposte di legge sottoscritte da almeno un componente di ciascuno dei gruppi consiliari.

Come nel 2023 il gruppo del Partito democratico (PD) risulta il maggiormente influente nella fase dell’iniziativa: con un dato di 9 proposte di legge presentate (da solo o assieme ad altri gruppi) questo gruppo si conferma come il principale motore dell’iniziativa legislativa consiliare ispirandone quasi i due terzi. Analogamente, il secondo partner della coalizione di maggioranza, Italia Viva (IV), si afferma anche come secondo gruppo in termini di attivazione propositiva, intervenendo nel 33 per cento delle proposte presentate, in netto

progresso rispetto al 22 per cento del 2023, a dispetto dei due soli consiglieri in organico.

Sul lato delle opposizioni il loro maggior gruppo, quello della Lega mantiene la posizione di primato conquistata nel 2023 intervenendo nel 33 per cento dei casi. Più staccati seguono quindi gli altri gruppi, tra i quali emerge il 26 per cento di Fratelli d'Italia, in forte ripresa dai 16 del 2023, e il pari apporto del Movimento 5 stelle (M5S).

Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 15 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2024

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 15 PDL CONSILIARI
PD	9	60%
IV	5	33%
LN	5	33%
F.d.I.	4	26%
M5S	4	26%
Forza Italia	2	13%

* 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 ai gruppi di appartenenza.

Ponendo ora attenzione al grado di aggregazione tra gruppi, il 2024 (Tabella 9) offre una novità di rilievo, consistente nel forte arretramento della natura monologica dell'iniziativa legislativa.

Fatte salve le cautele da prendere nel caso di un così ridotto numero di proposte come quello che stiamo commentando, merita sottolineare come la quota di esse che è stata sottoscritta solo da membri del medesimo gruppo si abbassi notevolmente, passando dall'82 per cento del 2023 al 67 attuale.

Ugualmente degno di nota è poi l'azzeramento delle proposte veicolate da coalizioni omogenee.

Il vuoto lasciato da questi due elementi in regresso è quindi occupato dall'iniziativa di tipo trasversale ai gruppi, la quale prende un deciso abbrivio passando dal rappresentare il 12 al 33 per cento delle proposte presentate. Si tratta, nello specifico, di due proposte di legge presentate dall'Ufficio di presidenza (le 256 e 293, sottoscritte, vale la pena sottolineare, da tutti i suoi componenti) e di ben tre proposte di legge presentate dai gruppi del PD, di IV e del Movimento 5 stelle congiuntamente, tutte e tre accomunate da una marcata caratterizzazione politica esplicandosi nei confronti di temi critici e centrali nel dibattito (consorzi

di sviluppo industriale, celebrazione dell'80° della Liberazione, disciplina dell'attività estrattiva nelle Alpi apuane).

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2023 e nel 2024

AGGREGAZIONI	2023	%	2024	%
Monopartitiche	26	82%	10	67%
Coalizionali	2	6%	0	0
Interschieramento	4	12%	5	33%
Totale	32	100%	15	100%

In chiave di sintesi possiamo avanzare l'ipotesi che nel corso del 2024 la mobilitazione delle forze di maggioranza si è mantenuta intensa, cambiando però modulo tentando cioè, ove possibile, l'intrapresa di iniziative a livello di "campo largo" assecondata in ciò, almeno parzialmente, dalla condotta del Movimento 5 stelle. Diversamente, l'agire delle opposizioni di centrodestra sembra mantenersi nel solco della tradizione, privilegiando singoli posizionamenti di sigla e la partecipazione alle iniziative dell'Ufficio di presidenza.

A livello generale i rapporti rimangono quindi invariati, con le opposizioni che continuano ad esprimere un terzo circa dell'iniziativa legislativa consiliare e la maggioranza la restante parte, mutando però significativamente il tipo di aggregazione dei proponenti per effetto dell'attrazione del M5S in esperimenti di coalizione progressista allargata a cui corrisponde una riduzione delle iniziative monopartitiche di PD e IV.

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

	2023	2024
Solo gruppi di maggioranza	18	4
Gruppi di maggioranza e minoranza	4	5
Solo gruppi di minoranza	10	6
TOTALE	32	15

MATERIE: Per quanto attiene alla rappresentanza delle varie materie nell'iniziativa legislativa di Giunta e consiglieri i dati di tabella 11 mostrano, a sostanziale parità di proposte, una loro distribuzione più estesa e meno polarizzata che nel 2023. Vero è che il numero di voci non coperte non cala, anzi aumenta di una unità, e tuttavia, l'addensamento tra quelle presidiate dall'iniziativa legislativa assume una linea più mossa e arcuata in più punti diversi (Grafico n. 3), segno di un interesse più equamente distribuito tra le varie voci. Anche a livello visivo si nota bene come nel 2023 le proposte di legge insistessero in modo quasi ossessivo su quattro sole materie, mentre ad oggi la distribuzione grafica ci consegna un quadro caratterizzato da ben sette picchi, sia pure meno rilevati di allora. A livello aggregato la distribuzione per materie risulta quindi appiattita su valori minimi e debolmente movimentata da un addensamento appena rilevato in corrispondenza di alcune voci.

L'iniziativa consiliare esprime questa tendenza in maniera assai meno forte risultando iper concentrata su 8 materie soltanto delle 47 in tabella; per contro, la propensione della Giunta appare nettamente diversa estendendosi in ben 17 ambiti tematici.

Nel dettaglio rileviamo come a livello generale, in ossequio a tradizione ormai consolidata, una quota importante di proposte di legge è costituita da un gruppo di provvedimenti strutturalmente omogenei e molto articolati che vengono veicolati attraverso il bilancio e le sue periodiche variazioni. È quello che possiamo definire come zoccolo duro dell'iniziativa, raggruppamento organico e ricorrente di iniziative pianificate sul medio termine. Ne fanno parte ben 10 proposte di legge, tutte presentate dalla Giunta regionale, comprendenti il bilancio di previsione, la legge di stabilità e il collegato per il 2025, le tre variazioni di bilancio per l'esercizio 2024 e i relativi collegati, l'assestamento e il rendiconto. Sono tutti interventi compresi nella materia Bilancio, ai quali si affianca, nel medesimo macrosettore, ma alla voce Contabilità, la proposta di legge 244 di modifica della legge regionale 1/2005 e di altre leggi regionali inerenti alla programmazione regionale. Accomunata a queste dal carattere routinario, e in certo qual modo necessitato, figura anche quest'anno la proposta di legge di manutenzione dell'ordinamento, anch'essa predisposta dalla Giunta e ricadente nella categoria Multisetto.

Non poche (stanti i numeri totali) risultano essere le materie presidiate da uno solo dei due soggetti iniziatori che sembrano operare in modo più selettivo che in passato ed estraneo a logiche concorrenziali.

Spicca su tutto, nel macrosettore Servizi, il completo abbandono della materia Salute da parte dei consiglieri e il relativo disimpegno della Giunta rispetto ad essa. Il dato stupisce se si considera che, appena un anno fa, l'interesse dei consiglieri era stato massimo, con ben 12 proposte di legge presentate in questa materia a fronte delle 4 della Giunta; nel 2024 invece è solo questa a intervenire ma con solo 7 proposte di legge le quali, in ogni caso, testimoniano un netto arretramento rispetto alle 16 del 2023.

Le iniziative intraprese in quest'ambito oltretutto si presentano come apparentemente di profilo relativamente modesto anche a livello degli articolati e prevalentemente ispirate a una logica manutentiva. Degna di menzione in tale contesto, per il rilievo politico espresso e le conseguenze attese, la proposta di legge 246 sulla disciplina dei nuovi servizi erogati in farmacia.

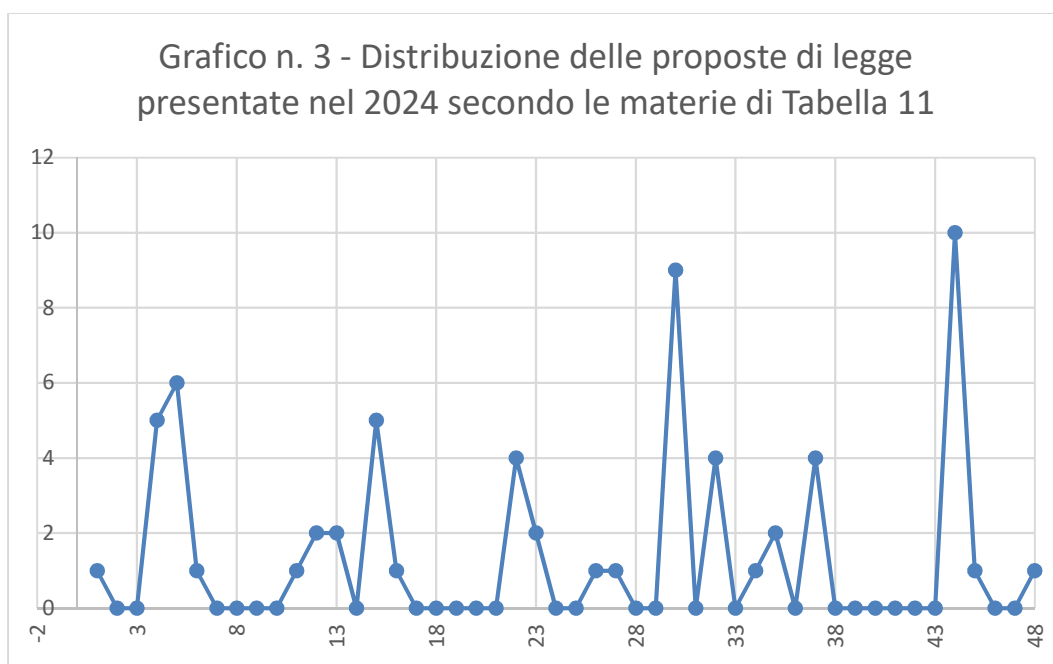


Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2024

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	1	-	1
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	-	-	-
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	-	-	-
	4.Personale e amministrazione	5	-	5
	5.Enti locali e decentramento	2	4	6
	6.Altro Ordinamento istituzionale	-	1	1
	7. Multimateria	-	-	-
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	-	-	-
	9.Professioni	-	-	-
	10.Industria	-	-	-
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	-	1
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	2	-	2
	13.Miniere e risorse geotermiche	-	2	2
	14.Commercio, fiere e mercati	-	-	-
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ittiturismo)	4	1	5
	16.Agricoltura e foreste	-	1	1
	17.Caccia, pesca e itticoltura	-	-	-
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.	-	-	-
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	-	-	-
	20. Multimateria	-	-	-
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	-	-	-
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	4	-	4
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	1	1	2
	24.Opere pubbliche (per es. edilizia scolastica; porti; etc...)	-	-	-
	25.Viabilità	-	-	-
	26. Trasporti	1	-	1
	27. Protezione civile	1	-	1
	28. Altro Territorio e ambiente (per es. usi civici)	-	-	-
	29. Multimateria	-	-	-
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	7	-	7
	31.Alimentazione	-	-	-
	32.Servizi sociali	6	-	6
	33.Istruzione scolastica e universitaria	-	-	-
	34.Formazione professionale	1	-	1
	35.Lavoro	-	2	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	-	-	-
	37.Beni e attività culturali	1	3	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-
	39.Ordinamento della comunicazione	-	-	-
	40.Spettacolo	-	-	-
	41.Sport	-	-	-
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	-	-	-
	43. Multimateria	-	-	-
Finanza	44.Bilancio	10	-	10
	45.Contabilità regionale	1	-	1
	46.Tributi	-	-	-
	47. Multimateria	-	-	-
48. Proposte di legge multisettore		1	-	1
TOTALE		49	15	64

A fronte di una così forte rarefazione di proposte nella materia Salute, il macrosettore Servizi alla persona e alla comunità mantiene comunque il primato detenuto nel 2023 raccogliendo ben 20 proposte sulle 66 presentate. Ciò perché il vuoto apertosi sulla materia Sanità è in gran parte colmato da due addensamenti di proposte in corrispondenza delle materie Servizi sociali e Beni e attività culturali, con 6 e 4 proposte di legge in ciascuno dei due ambiti.

Nel primo caso l'iniziativa è a totale appannaggio della Giunta, nel secondo è invece quella consiliare a essere dominante, coprendo tre delle quattro proposte presentate.

Tra le proposte più importanti nelle due materie considerate occorre segnalare, per quanto riguarda la Cultura, la proposta di legge 293 presentata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, concernente "Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di diritti della persona e di promozione dell'identità territoriale", la 243, della Giunta regionale, recante "Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale, educativa e formativa degli oratori e delle attività oratoriali"; per quanto concerne invece la materia dei Servizi Sociali spiccano le proposte di legge 294 di revisione generale della legge regionale 2/2019 in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP), la 269 "Riordino dell'assetto organizzativo del sistema delle aziende pubbliche di servizi alla persona" e la 236 in merito al riconoscimento della figura del caregiver familiare.

Sempre nel macrosettore servizi si segnalano, infine, per il potenziale innovativo e il rilievo politico assunto, le due proposte di legge in materia di Lavoro (una delle quali presentata dal Movimento 5 stelle e poi ritirata, e l'altra sottoscritta da PD, IV e M5S, poi approvata) entrambe concentrate sulla istituzione dei consorzi di sviluppo industriale quale strumento di gestione delle principali situazioni di crisi industriale in atto sul territorio regionale.

Il secondo macrosettore più frequentato è quello dell'Ordinamento istituzionale, con ben 13 proposte (solo due in meno rispetto al 2023) introdotte nella misura di 8 e 5 dalla Giunta e dai consiglieri rispettivamente. In esso la voce ampiamente più rappresentata è quella del Personale ed amministrazione, per effetto di 5 proposte di legge, tra le quali si segnalano quella di riordino delle banche dati istituzionali e di adeguamento della disciplina in materia di appalti.

Molto più forte è, invece, l'iniziativa consiliare nella materia Enti locali e decentramento, con 4 proposte rispetto alle due della Giunta. In questo specifico spaccato vale la pena osservare come ben tre delle quattro le proposte di origine consiliare siano state veicolate dai gruppi dell'opposizione di centro destra e vertano sulla delicata materia della fusione e unione dei comuni e dei referendum consultivi. Diversamente il gruppo del PD è intervenuto con una proposta concernente la gestione del fondo speciale per la montagna operando una modifica manutentiva puntuale a risoluzione di specifici problemi gestionali emersi in fase applicativa.

Ma è alla Giunta che va ascritta la paternità della proposta di più ampio respiro e dal carattere maggiormente innovativo rappresentata dalla proposta di legge 274 "Valorizzazione della Toscana diffusa", che abbraccia e tenta di mettere a sistema un vasto insieme di strumenti di governo locale dettando una disciplina rafforzata e premiante in favore delle comunità presenti nelle aree più periferiche della regione.

Per quanto attiene al macrosettore Sviluppo economico il 2024 è stato un anno di recuperata centralità; non solo per le non poche proposte di legge che lo interessano – 11, cioè 6 in più che nel 2023 – ma anche per il rilievo delle stesse e le ambizioni regolative che le hanno animate. Va quindi segnalata la presenza di due proposte di legge in materia di energia e altrettante in materia di miniere e risorse geotermiche, così come di una proposta di legge, la 272, dal forte carico regolativo (32 articoli e 80 commi) specificamente indirizzata al sostegno dell’innovazione, della transizione digitale sul territorio toscano e allo sviluppo delle reti, a partire da quella propria dell’ente Regione.

Il fatto di maggior rilievo nel macrosettore è però costituito dall’elaborazione del Testo unico del turismo (poi approvato e divenuto legge regionale 61/2024) che ha visto la presentazione di un primo testo da parte della Giunta – a carattere estesamente manutentivo del previgente testo unico – poi ritirato e ripresentato in forma di legge nuova, di rifondazione complessiva e integralmente sostitutiva di questo. Le due proposte in argomento, la 237 e la 251, sono di gran lunga le più estese in termini di articoli e commi, rispettivamente 154 e 148 per i primi e 174 e 486 per i secondi.

Infine, il macrosettore Territorio e Ambiente, mantiene le 8 proposte di legge dello scorso anno; di esse ben 7 sono di iniziativa della Giunta e si addensano sulla materia Protezione dell’ambiente ove si registra la metà dei casi (4 su 8). Tra di esse risalta la 254 “Conferimento ai comuni delle funzioni in materia di bonifica di siti contaminati e disciplina del procedimento per la bonifica dei siti interessati da inquinamento diffuso. Modifiche alla l.r. 25/1998.” che con i suoi 15 articoli e 40 commi opera una serie di aggiustamenti puntuali alla normativa previgente finalizzati a recepire i più recenti mutamenti del quadro nazionale e rendere così più agevole e certo il percorso attuativo del piano regionale dei rifiuti, giunto a definizione proprio nel 2024.

Tabella n. 12 - Distribuzione dell’iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2024

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	8	5	13
Sviluppo economico e attività produttive	7	4	11
Territorio, ambiente e infrastrutture	7	1	8
Servizi alle persone e alle comunità	15	5	20
Finanza regionale	11	-	11
Multisetore	1	-	1
TOTALE	49	15	64