

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

L'attività istituzionale del Consiglio regionale nel 2021 si colloca a un livello elevato di continuità e intensità.

Completata nei primissimi mesi dell'anno la fase del ricambio dei vertici politici ed amministrativi, l'attività degli organi e la produzione di atti migliorano la buona prova del 2020 grazie ad una stabilizzazione delle procedure secondo modalità che ne hanno consentito l'adattamento alle restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19.

A livello quantitativo il quadro è il seguente: nel 2021 il Consiglio regionale ha celebrato 51 sedute dell'aula, 5 delle quali in forma solenne in occasione rispettivamente, della Festa della Toscana, del Giorno della Memoria, del Giorno del Ricordo, dei settecento anni dalla morte di Dante Alighieri e della prima Festa dell'Europa, l'11 maggio 2021, solennità istituita ai sensi della legge regionale 10/2021 approvata nel corso del medesimo anno.

Il dato complessivo di 51 sedute nell'anno, non solo supera di un buon terzo quello del 2020 – anno, come è noto, fortemente condizionato dalla pausa elettorale, allorché ne vennero celebrate solo 38 – ma sopravanza anche la media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Questo per quanto attiene al lavoro dell'aula. Ma è a livello delle commissioni che i progressi sono davvero vistosi. A questo proposito è opportuno segnalare che il 2021 è il primo anno intero di operatività del nuovo assetto ad esse conferito dal Regolamento interno del Consiglio regionale 3 novembre 2020, n. 32 (Quinta commissione permanente. Commissione Politiche europee e sessione europea del Consiglio regionale. Sedute in modalità telematica. Modifiche al regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 “Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale”).

Ciò detto, salta immediatamente agli occhi che, se pure le sedute d'aula hanno registrato un buon incremento rispetto ai dati del 2020, nel caso delle commissioni esso risulta ancor più forte. A livello complessivo si contano infatti, nel 2021, ben 224 sedute di commissione singole e 23 in congiunta, a fronte di valori pari rispettivamente a 97 e 19 nell'anno precedente.

La tendenza coinvolge tutte le commissioni, sia speciali che di merito, tuttavia secondo una chiara bipartizione: da un lato le commissioni di merito storiche (dalla Prima alla Quarta), che incrementano il numero di sedute in modo certamente significativo; dall'altro la Commissione di controllo e quelle di recente istituzione – Quinta Commissione e Commissione Europa, che fanno

registrare tassi di crescita a dir poco eccezionali, nell'ordine del 600/700 per cento e arrivando in un caso a più che decuplicare il valore del 2020. A seguire i dati di riepilogo per ogni singola commissione.

- Prima Commissione (Affari istituzionali, programmazione, bilancio, informazione e comunicazione): n. 32 sedute, più n. 2 congiunte (nel 2020 rispettivamente 22 sedute e 2 congiunte);
- Seconda Commissione (Sviluppo economico e rurale): n. 35 sedute più 5 congiunte (nel 2020 rispettivamente 22 sedute e 9 congiunte);
- Terza Commissione (Sanità e politiche sociali): n. 54 sedute e 5 congiunte (nel 2020 rispettivamente 19 e 3 congiunte);
- Quarta Commissione (Territorio, ambiente, mobilità, infrastrutture): n. 32 sedute e 4 congiunte (nel 2020: 23 e 5 congiunte);
- Quinta Commissione (Istruzione, formazione, beni e attività culturali): n. 29 sedute e 6 congiunte (nel 2020 solo 5 sedute);
- Commissione di controllo: n. 21 sedute (2 nel 2020);
- Commissione istituzionale politiche europee e affari internazionali: n. 21 sedute più una congiunta (nel 2020: 4 sedute).

Come atteso, la forte attivazione degli organi politici ha influito in modo significativo sulla produzione di atti, potenziandola. Il totale degli atti approvati cresce, infatti, in modo sensibile rispetto all'anno precedente (+81, pari al 19,5%), passando da 415 a 496. Tale incremento, tuttavia, non si distribuisce in modo uniforme tra le varie funzioni istituzionali, andando a privilegiare nettamente quella di indirizzo politico e quella amministrativa, a tutto discapito della funzione legislativa, che risulta fortemente ridotta. A seguire, i dati di sintesi:

Leggi approvate:	49 (-33 rispetto al 2020);
Deliberazioni approvate:	113 (+28 rispetto al 2020);
Mozioni approvate:	207 (+67 rispetto al 2020);
Risoluzioni approvate:	62 (+22 rispetto al 2020);
Ordini del giorno approvati:	65 (-3 rispetto al 2020).

Il numero di leggi approvate si riduce, infatti, di ben 33 unità, passando dalle 82 del 2020 alle 49 del 2021, per una decrescita relativa del 40 per cento.

Diversamente, le mozioni approvate aumentano di ben 67 unità, passando dalle 140 del 2020 a 207 (27 delle quali approvate in commissione) e le risoluzioni registrano un incremento simile, crescendo di 22 unità, da 40 a 62; sostanzialmente stabile il numero degli ordini del giorno approvati.

Importante, infine, è la crescita delle deliberazioni, con 28 atti approvati in più rispetto al 2020. Sotto questo profilo si osserva come l'attività amministrativa consiliare, accanto a un esteso nucleo di atti aventi carattere obbligato e iterativo – quali nomine, pareri e approvazioni di bilanci, propri del Consiglio e degli enti dipendenti – si sia esplicata in contesti nuovi, e in modo più articolato, mediante l'adozione di un numero importante (una quindicina circa) di atti non routinari. A mero titolo di esempio possiamo citare le seguenti deliberazioni:

- 21 dicembre 2021, n. 112 recante “Nuovi indirizzi per la sottoscrizione, ai sensi dell'articolo 25 della l.r. 25/1998, di convenzioni tra le tre Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani Toscana Centro, Toscana Costa e Toscana Sud”;
- 23 novembre 2021, n. 101, con la quale sono state ripristinate le tre zone-distretto “Aretina”, “Casentino” e “Valtiberina” per scomposizione della preesistente zona-distretto “Aretina-Casentino-Valtiberina”, ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 40/2005¹;
- 28 luglio 2021, n. 81, di modifica del reticolo idrografico e di gestione di cui alla legge regionale 27 dicembre 2012 n. 79²;
- 23 marzo 2021, n. 29, di aggiornamento delle linee guida per l'adozione dei piani di classifica dei consorzi di bonifica;
- le deliberazioni 19 e 20 con le quali sono stati adottati due progetti di paesaggio (Isola di Capraia e Pratomagno) ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio);
- le deliberazioni 60 e 74, con le quali sono state approvate due proposte di legge al Parlamento in materia, rispettivamente, di silvicoltura e di organizzazione territoriale dei tribunali. Nel 2021, peraltro, sono state presentate altre 4 proposte di legge al Parlamento, per un totale di 6, il che costituisce obiettivamente una novità dell'anno.

SEZIONE I – INIZIATIVA LEGISLATIVA

Diversamente dalla produzione, nel 2021 l'iniziativa legislativa non mostra segnali di arretramento, pur mantenendosi su valori non eccezionali in prospettiva storica.

Nel 2021 sono state presentate 85 proposte di legge, una delle quali di iniziativa popolare, nessuna statutaria, 78 ordinarie e 6 al Parlamento.

¹ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

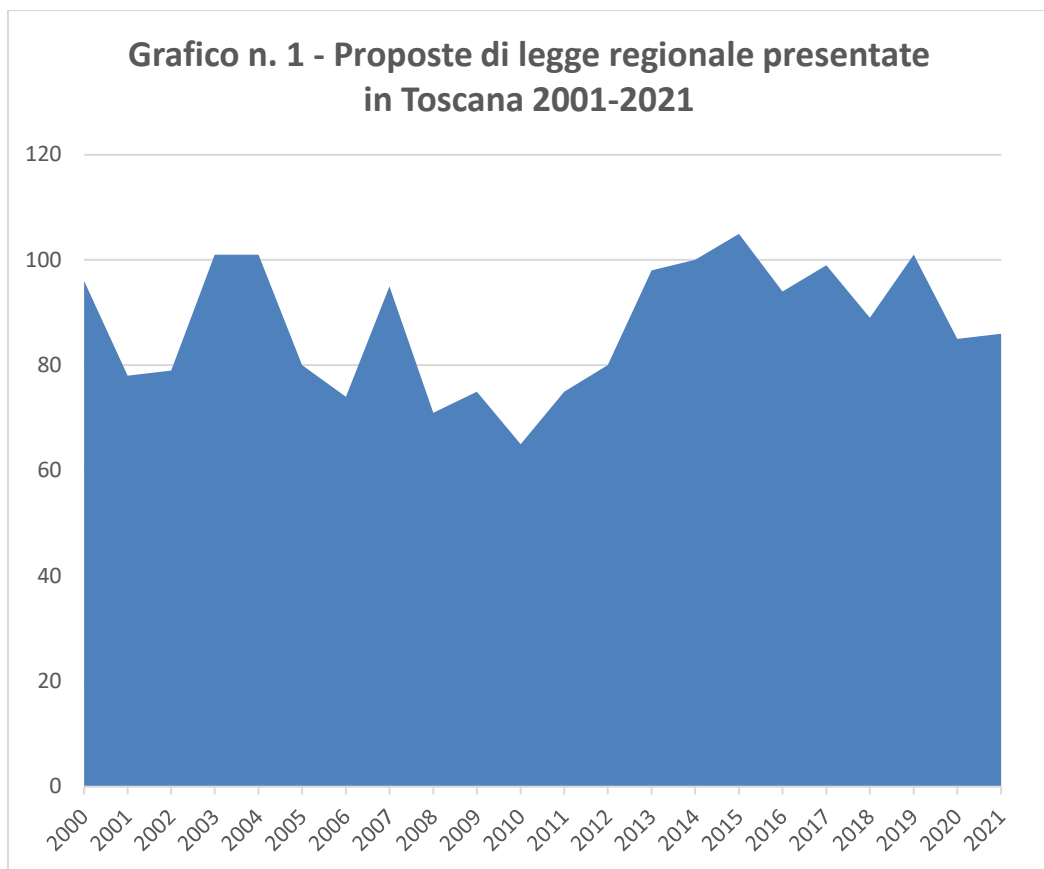
² Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994).

Il numero complessivo è identico a quello del 2020 e leggermente al di sotto del valore medio censito da quando viene redatto questo Rapporto, pari a 87 proposte di legge per anno (Grafico 1).

Rispetto al dato del 2020 si osservano:

- a) la ricomparsa dell'iniziativa popolare e ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto, in questo caso proveniente dagli enti locali;
- b) il raddoppio delle proposte di legge al Parlamento (da 3 a 6);
- c) l'assenza di iniziative statutarie.

Il paragone con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il primo anno intero della decima, il 2016, testimonia la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge significativamente superiore, complessivamente 97, tre delle quali statutarie, tre di iniziativa popolare e tre al Parlamento.



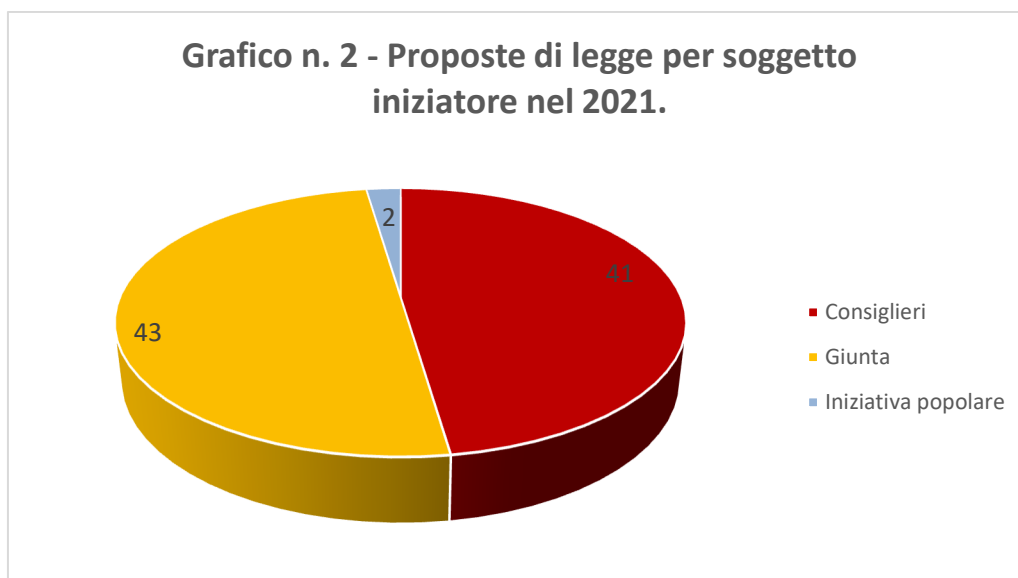
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Delle 85 proposte di legge, 41 sono state presentate dai consiglieri regionali, 43 dalla Giunta regionale e 1 dal Comune di Gaiole in Chianti ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto (Grafico 2).

Considerata a parte quest'ultima, il rapporto di forze tra i due principali soggetti iniziatori si fissa nella misura del 49 per cento delle proposte presentate da consiglieri e del 51 per cento presentate dalla Giunta.

La modifica dei pesi relativi è davvero notevole rispetto al 2020, a tutto vantaggio dell'iniziativa consiliare, la cui quota cresce di ben diciassette punti percentuali (dal 32 al 49 per cento).

L'attivismo dei consiglieri si manifesta già vivace nel mese di gennaio, indirizzandosi in particolare verso le proposte di legge al parlamento, e così si mantiene sino alla conclusione dell'anno.



DIMENSIONI: Per quanto attiene al profilo quantitativo delle proposte di legge presentate si rileva che, dopo due anni di riduzione, esso riprende a crescere, sia pure di poco, riportandosi ai livelli del 2019.

La crescita della lunghezza media delle proposte di legge in articoli è pari a due, quella in commi a quattro (Tabella 1); incrementi, questi, la cui entità non pare al momento in grado di segnare un'inversione di tendenza nell'ambito di una serie storica che nelle ultime due legislature denota una netta flessione verso il basso.

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
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25
Media XI leg.	8	17

Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

La tendenza rilevata si applica sia all'iniziativa promossa dalla Giunta sia a quella dei consiglieri, con differenze molto limitate, fatta eccezione della crescita particolarmente significativa (+8) del numero medio di commi delle proposte di iniziativa consiliare (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

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

Come di consueto, le proposte di maggiore ampiezza – cioè superiori ai venti articoli e ai quaranta commi – si mantengono su livelli bassi, rispettivamente l'11 e il 7 per cento del totale, tuttavia in lieve incremento sul 2020 e con una maggior presenza di iniziative consiliari. Per converso, le classi includenti testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), si confermano come quelle a maggior densità di proposte. Va notato tuttavia che per quanto attiene alla distribuzione per numero di articoli, il peso della prima classe, quella fino a 5 articoli, decresce in modo notevole rispetto all'anno precedente passando dal 60 al 44 per cento, con un comportamento quasi uguale di Giunta e consiglieri. Si irrobustiscono al contempo le due classi mediane, quelle dai 6 ai 15 articoli, che nel loro insieme sfiorano la metà del campione e fenomeno analogo si manifesta, in forma attenuata, anche sulla distribuzione per commi. Il risultato è una conformazione relativamente più uniforme e più inclusiva delle distribuzioni di frequenza, col mantenimento di un buon presidio dell'iniziativa consiliare su tutta l'estensione delle tabelle, tale che solo una casella rimane vuota.

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	18	42%	19	46%	37	44%
Da 6 a 10	10	23%	17	41%	27	32%
Da 11 a 15	6	14%	3	7%	9	11%
Da 16 a 20	5	12%	-	-	5	6%
Oltre 20	4	9%	2	5%	6	7%
TOTALE	43	100%	41	100%	84	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	22	51%	20	49%	42	50%
Da 11 a 20	8	19%	12	29%	20	24%
Da 21 a 30	5	12%	5	12%	10	12%
Da 31 a 40	2	5%	1	2%	3	4%
Oltre 40	6	14%	3	7%	9	11%
TOTALE	43	100%	41	100%	84	100%

ESITI: Con sole 49 leggi approvate il 2021, come già si è detto, è un anno di regresso della produzione legislativa. Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate fletta drasticamente rispetto al valore del 2020, passando dal 71 al 55 per cento.

Tutto ciò si applica sia al tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale, che cala di 4 punti percentuali, sia, soprattutto, a quello delle proposte di origine consiliare che, nel 2021, crolla dal valore eccezionale del 2020 per attestarsi all'attuale 32, decisamente in linea con il più recente passato. Anche nel 2021 si rileva la sostanziale assenza di esiti negativi, con zero proposte di legge respinte, zero decadute e una sola ritirata (Tabella 5).

La logica conseguenza del combinato disposto di stasi dell'iniziativa e crollo della capacità di conversione è l'impennata degli atti giacenti a fine anno che passano dal 28 al 44 per cento (Tabella 6).

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per una forte emersione di sovraccarico legislativo (per oltre due terzi riferito all'iniziativa consiliare) che il circuito commissioni-assemblea sarà chiamato ad affrontare nel prosieguo della legislatura.

Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2021

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	41	49%	43	51%	84	100%
Di cui approvate	13	28%	33	72%	46	100%
Respinte	-	-	-	-	-	-
Giacenti	27	73%	10	27%	37	100%
Ritirate	1	100%	-	-	1	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

- Inclusive le pdl al Parlamento
- Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 – Valori caratteristici del procedimento legislativo 2017-2021

ANNI	2021	2020	2019	2018	2017
Numero di p. di legge presentate	85	85	101	88	99
Di cui approvate	46	60	59	54	52
Tasso di successo Giunta	77%	81%	79%	84%	76%
Tasso di successo iniziativa consiliare	32%	48%	30%	33%	25%
Tasso di conversione globale	55%	71%	58%	61%	52%
Quota atti giacenti	44%	28%	41%	29%	42%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: La stasi del volume complessivo dell’iniziativa legislativa non trova, tuttavia, una piena conferma a livello dei comportamenti individuali, i quali attestano invece una certa vitalità.

La robusta crescita dell’iniziativa consiliare rilevata contribuisce evidentemente a ciò, assieme ad una più ampia condivisione delle sottoscrizioni, almeno all’interno dei singoli gruppi politici.

A livello aggregato, infatti, il numero medio di proposte di legge sottoscritte da ciascun consigliere cresce significativamente, passando dalle 2,7 del 2020 alle attuali 6,5 (Tabella 7).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2019 e 2021

N. proposte sottoscritte	2021	2019
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	4	8
Da 3 a 4	12	7
Da 5 a 6	2	13
Oltre 6	22	13
Pdl medie pro-capite	6,5	5,4

Un valore così alto è in parte determinato dalla crescita complessiva dell'iniziativa consiliare, la quale fornisce spazio ai singoli offrendo loro un maggior numero di atti ai quali associarsi, e in parte dalla evidente volontà politica di promuovere aggregazioni compatte e coese di sottoscrittori, mobilitando sovente i gruppi a pieno organico.

È sintomo di ciò la quota assai elevata di sottoscrittori delle proposte di legge in rapporto alla consistenza dei gruppi di appartenenza. Questo indice, infatti, misurato sulle 37 proposte di legge sottoscritte da un solo gruppo o dall'Ufficio di presidenza, raggiunge il 70 per cento, un valore rappresentativo di una grande condivisione all'interno dei gruppi e del loro agire secondo direttrici chiaramente caratterizzate in rapporto ai programmi politici elaborati.

L'apporto dei singoli gruppi all'iniziativa consiliare è riportato in Tabella 8. Da essa emerge il primato dell'azione svolta dal gruppo del Partito democratico (PD), che interviene, da solo o assieme ad altri gruppi, nell'iterazione del 51 per cento delle proposte. Il dato si manifesta in forte calo rispetto al 2020, di oltre il 10 per cento, mentre è per il gruppo di Forza Italia che si registra la crescita più cospicua, dal 10 al 22 per cento del totale. Ma quasi tutti i gruppi riducono la propria incidenza rispetto al 2020, essenzialmente per effetto di una diversa modalità di aggregazione dei presentatori, i quali appaiono nel 2021 meno inclini a perseguire la trasversalità, col suo portato di maggior presenza di gruppi nello stesso atto, a tutto vantaggio di un tipo di azione più individualizzata. Testimonia di ciò il forte incremento delle proposte di legge monopartitiche (+ 19 per cento rispetto al 2020) e il corrispondente decremento delle iniziative di legge inter schieramento e coalizionali (vedi successiva Tabella 9). Il fenomeno è speculare a quello appena commentato della forte crescita delle sottoscrizioni pro-capite: la forte partecipazione all'interno dei gruppi si accoppia cioè ad una forte impermeabilità all'associazione tra gruppi, col risultato che ciascuno di essi ha meno occasioni nelle quali figurare, come sigla, tra i presentatori.

Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 41 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2021

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 41 PDL CONSILIARI
PD	21	51%
IV	9	22%
LN	11	27%
F.d.I.	11	27%
M5S	4	10%
Forza Italia	9	22%

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.

Per quanto concerne il livello di integrazione politica e di condivisione delle proposte di legge di iniziativa consiliare, il 2021 segna il prepotente riaffermarsi, dopo un vistoso arretramento nel 2020, di un carattere tra i più forti e stabili rilevati in questo rapporto: un individualismo partitico estremizzato, la tendenza dei gruppi a mobilitarsi anche estesamente, ma assai di rado assieme ad altri (Tabella 9).

Tra le poche proposte di legge che nel 2021 si sottraggono a questa regola segnaliamo l'unica di tipo coalizionale, presentata da PD e Italia Viva, la 51 concernente la riforma del Comitato regionale per le Comunicazioni (Corecom), e le 8 proposte interschieramento, 5 delle quali presentate dall'Ufficio di presidenza. Si tratta per la maggior parte di atti inerenti a iniziative istituzionali o culturali a debole connotazione politica, quali, ad esempio, la legge per le celebrazioni dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri o quella per l'istituzione della Festa dell'Europa, a cui si sommano due proposte relative alla governance regionale (disciplina degli incarichi e requisiti del Segretario generale del Consiglio). Da segnalare il caso unico di una proposta avulsa da questa logica, la 36 concernente "Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali", presentata dai gruppi del PD e Fratelli d'Italia.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2020 e nel 2021

AGGREGAZIONI	2021	%	2020	%
Monopartitiche	32	78%	16	59%
Coalizionali	1	2%	1	4%
Interschieramento	8	20%	10	37%
Totale	41	100%	27	100%

Tornando al tema della grande prevalenza dell'iniziativa non trasversale, osserviamo che la sua origine politica specifica risiede prevalentemente nei gruppi dell'opposizione, i quali esprimono un livello di incidenza mai rilevato sinora (Tabella 10).

Per quanto attiene ai gruppi di maggioranza, invece, i dati del 2021 confermano il manifestarsi, intensificato, di una tendenza al regresso già individuata nel 2020, quando essi conservavano ancora solo un esile primato. Primato che nel 2021 perdono nettamente facendo emergere uno schema di ripartizione dell'iniziativa tra Giunta e maggioranza che la sostiene, fortemente sbilanciato a favore della prima.

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

	2021	2020
Solo gruppi di maggioranza	14	8
Gruppi di maggioranza e minoranza	8	10
Solo gruppi di minoranza	19	9
TOTALE	41	27

MATERIE: Il non grande numero di proposte presentate incide naturalmente sulla copertura delle voci rappresentate in Tabella 11: ben ventuno delle quali, infatti, rimangono vuote. Tra le restanti si afferma una tendenza alla polarizzazione che premia largamente quelle comprese entro il macrosettore dei Servizi alle persone ed alle comunità, il cui peso giunge quasi a doppiare quello del secondo macrosettore più popolato, quello di Territorio e Ambiente (Tabella 12).

Tutto ciò origina prevalentemente dal comportamento dei consiglieri regionali, i quali sono risultati particolarmente attivi nel primo macrosettore arrivando a dedicargli ben 24 proposte di legge delle 41 complessive prodotte

dall'iniziativa consiliare (il 59 per cento). Il peso dell'iniziativa consiliare risulta così, non solo schiacciante in termini relativi rispetto alla Giunta in questo ambito, con 24 proposte sulle 31 totali del macrosettore, ma di importanza tale da determinare il netto primato di questo su tutti gli altri.

Più nel dettaglio, le proposte di legge consiliari risultano fortemente concentrate sulle materie dei Servizi sociali e dei Beni e iniziative culturali. Per quest'ultima materia è interessante rilevare come ben cinque delle sei proposte presentate originino da coalizioni trasversali, in tre casi dall'Ufficio di presidenza e in due casi da aggregazioni totalitarie, o quasi totalitarie, dei gruppi rappresentati in Consiglio. Tutte e cinque le proposte risultano poi essere state approvate.

La seconda materia di particolare interesse in questo macro-aggregato è quella dei Servizi sociali, con ben 11 proposte presentate; un valore molto elevato, che da solo pesa per oltre il 13 per cento del totale. Anche in questo caso l'iniziativa consiliare sopravanza largamente quella della Giunta (8 proposte vs 13), ma si tratta stavolta in una iniziativa consiliare esclusivamente monopartitica, e non a caso forse, nessuna delle proposte in causa è stata approvata entro l'anno. La logica distintiva che anima questo spaccato dell'iniziativa legislativa è resa evidente sia dalla scelta di temi fortemente impattanti a livello della percezione pubblica, sia dalle soluzioni proposte, tra le quali primeggia la richiesta dell'istituzione di garanti, dedicati di volta in volta alle persone disabili, agli anziani, agli animali.

Molto più debole del consueto è il contributo della materia Sanità, nel 2021 presente con sole cinque proposte di legge, due delle quali al Parlamento, e di non grandissimo impatto, almeno apparente. L'iniziativa consiliare predomina per quattro a uno, ma è la proposta di legge della Giunta l'unica ed essere stata approvata e a caratterizzarsi per un impianto esteso e articolato tramite il quale realizza un'importante opera di aggiornamento della disciplina concernente le radiazioni ionizzanti in applicazione dei mutamenti occorsi a livello della disciplina nazionale e comunitaria in materia.

Infine, si segnala nel macrosettore la presenza di due proposte di legge in materia di lavoro, una delle quali al Parlamento, entrambe aventi per oggetto la regolazione del lavoro prestato tramite piattaforme digitali e una delle quali sottoscritta da un raggruppamento trasversale di gruppi di maggioranza e di opposizione.

Il macrosettore Sviluppo economico si caratterizza per la presenza di poche proposte di legge, distribuite in modo frammentato tra le singole materie senza aggregazioni particolarmente rilevanti. Fa parziale eccezione la materia agricoltura con tre proposte, tutte di origine consiliare, mentre quasi tutte le altre materie contano soltanto una proposta. Al netto della scarsità dei numeri complessivi, l'iniziativa consiliare prevale largamente su quella di Giunta.

Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2021

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	-	-	-
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	2	-	-
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	-	-	-
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	1	-	1
	6.Altro Ordinamento istituzionale	-	1	1
	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	-	-	-
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	-	-	-
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	-	1
	14.Commercio, fiere e mercati	-	1	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	2	3
	16.Agricoltura e foreste	-	3	3
	17.Caccia, pesca e itticoltura	-	-	-
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.	-	-	-
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	-	1
	20. Multimateria	-	1	1
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3	2	5
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	6	-	6
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	-	-	-
	25.Viabilità	1	-	1
	26. Trasporti	-	1	1
	27. Protezione civile	-	-	-
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	-	-	-
	29. Multimateria	-	-	-
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	1	4	5
	31.Alimentazione	-	-	-
	32.Servizi sociali	3	8	11
	33.Istruzione scolastica e universitaria	-	-	-
	34.Formazione professionale	-	-	-
	35.Lavoro	-	2	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	-	-	-
	37.Beni e attività culturali	2	6	8
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-
	39.Ordinamento della comunicazione	-	1	1
	40.Spettacolo	-	-	-
	41.Sport	1	1	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	-	1	1
	43. Multimateria	-	1	1
	Finanza	44.Bilancio	9	-
45.Contabilità regionale		-	-	-
46.Tributi		-	1	1
47. Multimateria		-	-	-
	48. Proposte di legge multisettore	5	-	5
TOTALE		43	41	84

La Giunta regionale recupera il proprio predominio all'interno del macrosettoe Territorio, Ambiente e Infrastrutture, il secondo più popolato sia pure con ampio distacco dal primo. Al suo interno le materie Territorio, Ambiente e Risorse idriche da sole accorpano ben 15 delle 17 proposte del macrosettoe, rispettivamente con 5, 6 e 4 occorrenze.

La Giunta ha presentato ben undici di esse, esercitando un monopolio assoluto in materia di ambiente. Tra gli atti più rilevanti si segnala senza dubbio la proposta di legge 59 della Giunta (Adeguamento al decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” e alla sentenza 2/2021 della Corte Costituzionale. Modifiche in materia edilizia alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020) di ben 45 articoli e le proposte di legge 33 e 93 del Movimento 5 Stelle in materia di gestione pubblica e partecipativa del sistema idrico integrato, anch'esse oltre i 40 articoli.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale è il meno frequentato di tutti, con solo 9 proposte presentate. In esso prevale nettamente l'iniziativa dell'esecutivo, che si appunta su poche materie, segnatamente sulla normativa in materia elettorale e su quella inerente alla dirigenza regionale ed alle sue modalità di finanziamento, scelta, quest'ultima, condivisa e replicata, nello specifico ambito di competenza, dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Sono ben quattro, infatti, le proposte di legge con le quali il legislatore interviene per dettare sia norme base in merito al conferimento di incarichi apicali nell'ente, sia disposizioni più specifiche in merito ai requisiti del Segretario generale del Consiglio, sia in merito alla dotazione organica e alla retribuzione dei vertici della dirigenza.

Infine, per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale, l'anno appena trascorso annovera cinque proposte di legge (lo stesso numero del 2020), quattro delle quali collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni (anch'esse nello stesso numero del 2020) ed una rappresentata dalla proposta di legge di manutenzione normativa, non presente nel 2020.

Tabella n. 12 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2021.

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	3	9
Sviluppo economico e attività produttive	4	8	12
Territorio, ambiente e infrastrutture	12	5	17
Servizi alle persone e alle comunità	7	24	31
Finanza regionale	9	1	10
Multisettores	5	0	5
TOTALE	43	41	84

Al netto della proposta di legge ex art. 74 n. 3, presentata dal Comune di Gaiole in Chianti

SEZIONE II – FASE D’AULA

Nel 2021 sono state 49 le leggi approvate dall’aula.

Per quanto concerne il tasso di partecipazione al voto espresso dai consiglieri regionali nel loro insieme, nel 2021 si registra una sua crescita molto significativa rispetto all’anno precedente. Nello specifico, questo valore, determinato dal rapporto tra la sommatoria dei voti favorevoli, dei voti contrari e delle astensioni e la numerosità del collegio (41 consiglieri) per ciascuna legge approvata, è passato dal 76 per cento del 2020 all’81 per cento attuale.

Tale valore rappresenta il record assoluto da quando il tasso di partecipazione al voto è rilevato in questo Rapporto (Tab. 13).

Tabella n. 13 – Tasso di partecipazione al voto per anno

ANNO	TASSO DI PARTECIPAZIONE
2010-2011	69%
2012	71%
2013	68%
2014	66%
2016	77%
2017	79%
2018	78%
2019	79%
2020	76%
2021	81%

A un maggior livello di dettaglio, aggregando le leggi approvate per classi rese omogenee quanto a tasso di partecipazione, si osserva (Tabella 14) che nel 2021 le due classi a minor grado di partecipazione sono sostanzialmente svuotate rispetto alla loro numerosità rilevata nell’anno precedente 2020, e che quella a maggior tasso di partecipazione (tra l’81 ed il 100 per cento) giunge a raccogliere oltre la metà delle leggi approvate. Per effetto di ciò, la penultima classe (tra il 61 e l’80 per cento di partecipazione) riduce sensibilmente il suo peso, pur non giungendo a soffrire una perdita di rilievo decisiva.

Come già adombrato nel precedente Rapporto, è possibile che abbia militato a favore di questo incremento generalizzato del tasso di partecipazione

al voto anche un fattore squisitamente tecnico rappresentato dalla maggiore confidenza acquisita con la piattaforma per il voto a distanza introdotta nel corso del 2020. Sta di fatto però che il rilievo del dato complessivo testimonia con certezza la sussistenza di un agone politico vivace e l'esercizio di un attento presidio dell'aula da parte di tutti i rappresentanti eletti.

Le leggi che sono state approvate con la maggior partecipazione al voto (93 per cento) sono state quelle inerenti alla manovra finanziaria per il 2022 (legge di stabilità, collegato e bilancio).

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2020 e nel 2021 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2021		2020	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	-	-	1	1,3%
Fra il 51 e il 60%	1	2%	5	6,3%
Fra il 61 e l'80%	21	43%	47	59,5%
Fra l'81 e il 100%	27	55%	26	32,9%
TOTALE LEGGI	49	100%	79	100,0%
TASSO MEDIO	81%		76%	

La discriminante maggioranza/opposizione continua ad esercitare un'azione piuttosto incisiva sull'andamento del tasso di partecipazione al voto, segnando una prevalenza netta della prima sulla seconda. La distanza tra le due si amplia ulteriormente nel 2021 raggiungendo i tredici punti percentuali (86 vs 73 per cento, vedi Tabella 15).

In un quadro di aumento generalizzato del tasso di partecipazione emergono, a livello dei singoli gruppi, differenze significative (Tabella 15). Si osserva innanzitutto la grande crescita del Movimento 5 Stelle che si afferma come gruppo più assiduo al voto di tutto il Consiglio (88 per cento di partecipazione al voto, +8 per cento sul 2020). Segue poi, a breve distanza, il gruppo del PD, che cresce di un punto rispetto all'anno precedente, dall'85 all'86 per cento. Più arretrata, ma sostanzialmente nella media, la partecipazione al voto di Italia Viva, uguale peraltro all'anno precedente.

Tra i due gruppi di opposizione più numerosi, Lega Nord e Fratelli d'Italia (FdI), il primo è riuscito, come già in passato, ad esprimere valori di partecipazione molto vicini alla media generale (75 vs 81 per cento rispettivamente) in progresso di 5 punti rispetto ai valori del 2020.

La performance del secondo appare invece più modesta, con un tasso del 69 per cento; ma è necessario precisare che comunque, rispetto ai valori dell'anno precedente, il gruppo di FdI è quello che registra il progresso più consistente, con addirittura un + 27 per cento, certamente favorito dalla ben maggiore consistenza (da uno a cinque consiglieri) raggiunta a seguito delle elezioni regionali del 2020. Per lo stesso motivo, il gruppo di Forza Italia (FI), attualmente composto da un solo rappresentante, vede calare di ben dieci punti percentuali il proprio tasso di partecipazione al voto rispetto a quello, già basso, dell'anno precedente.

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

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2020	Tasso di partecipazione 2021
PD	85%	86%
M5S	80%	88%
IV	80%	80%
LEGA	70%	75%
FI	59%	49%
FDI	42%	69%
Media maggioranza	79%	86%
Media opposizioni	70%	73%
MEDIA GENERALE	76%	81%

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto, il 2021 conferma gli assetti base già affermatasi nella precedente legislatura, con qualche interessante variazione.

Innanzitutto, necessaria conseguenza della crescita del tasso di partecipazione, calano significativamente la quota di assenti al voto e di assenti alla seduta, che passano dal 24 per cento complessivo del 2020 all'attuale 18 (Tabella 16). Favorevoli e contrari crescono leggermente, mentre è il numero medio delle astensioni a crescere in modo più significativo passando dal 6 al 10 per cento del totale.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 25,7 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,5 e l'astensione di 3,9, mentre

risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 6,7 e 1,2 consiglieri.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto nel 2020 e nel 2021

VOTI	2020		2021	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	25,3	62%	25,7	63%
Contrari	3,3	8%	3,5	9%
Astenuti	2,5	6%	3,9	10%
Assenti al voto	8,2	20%	6,7	15%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,2	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

A livello generale, al di là della diffusione dei singoli comportamenti di voto, nel corso del 2021 sembrano pervenire segnali di una certa ripresa del conflitto politico.

Si rimanda a tale proposito ai dati di Tabella 17 nella quale si ripartono le leggi approvate secondo il numero di voti contrari.

Come di consueto, la classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continua ad essere di gran lunga la più numerosa, con 27 casi su 49, pari al 55 per cento. Tuttavia, cresce in modo significativo (+7 per cento) la classe di leggi approvate con 11 o più voti contrari, quelle cioè in cui le opposizioni sembrano essersi mobilitate in modo compatto a contrasto.

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

CONTRARI	2021		2020	
	n.	%	n.	%
Nessuno	27	55%	43	54%
Fra 1 e 10	12	25%	26	33%
Fra 11 e 16	10	20%	10	13%
TOTALE	49	100%	79	100%

I dati della successiva Tabella 18 forniscono una conferma di ciò, rivelando che ben 26 delle 49 leggi approvate (cioè il 53 per cento, a fronte del

40 per cento nel 2020 e del 33 per cento nel 2019) sono state approvate col solo voto della maggioranza, mentre solo 5 leggi, cioè appena il 10 per cento del totale, sono state approvate all'unanimità. La tendenza conflittuale appare così evidente in prospettiva temporale.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2021
Solo maggioranza	26
Unanimità	5
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	4
Maggioranza più un gruppo di opposizione	5
TOTALE	49

Vero è che, da parte di ogni singolo gruppo di opposizione, specie ove questa sia bipolare come nella presente legislatura regionale, possono manifestarsi condotte specifiche molto caratterizzate e anche difformi perfino tra partner della stessa coalizione. È utile quindi misurare la frequenza e la direzione presa da questo fenomeno presso ciascun gruppo politico rappresentato in Consiglio.

Una rappresentazione di ciò si ritrova in Tabella 19, 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.

Comparandola con le tabelle omologhe compilate per i rapporti degli anni 2019 e 2020, il tratto che emerge con più forza è l'incremento dei voti contrari espressi da parte dei gruppi di centro destra, che sale da un valore medio del 17 per cento, al 22 e infine all'attuale 27 per cento.

Emerge, inoltre, una sostanziale convergenza di massima per quanto attiene alla diffusione dei distinti comportamenti di voto da parte delle forze di opposizione nel loro complesso, con un atteggiamento appena più consensuale assunto dalla Lega e dal Movimento 5 Stelle e una forte predisposizione al voto contrario di Forza Italia, la quale, pur non riuscendo a presidiare il voto di oltre la metà delle leggi approvate, ciò non ostante risulta votare contro, in valori assoluti, nella stessa misura delle altre forze maggiormente presenti.

Tabella n. 19 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	8	13	3	25	49
Fratelli d'Italia	16	14	16	3	49
Lega	17	11	19	2	49
Movimento 5 stelle	18	17	11	3	49

Per concludere, i dati di Tabella 20 rappresentano i connotati politici specifici delle coalizioni legislative che, di volta in volta, si sono determinate nel corso del voto d'aula, in ordine decrescente secondo la ricorrenza di ogni singola aggregazione di votanti.

Dal suo esame si ricava, oltre alla citata riduzione delle leggi approvate all'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo dalla maggioranza, anche una certa variabilità nel comportamento delle opposizioni, le quali, pur partecipando non di rado all'approvazione delle leggi, sembrano farlo al di fuori di uno schema prevalente.

Nello specifico, i gruppi di centro destra e il Movimento 5 Stelle e riescono a convergere nell'approvazione di 11 leggi, mentre il secondo si associa da solo alla maggioranza in cinque occasioni a fronte di due nelle quali è l'unico gruppo escluso.

Tabella n. 20 - Composizione politica delle coalizioni legislative nel 2021

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	26	53%
Maggioranza +FDI+L+M5	6	13%
UNANIMITÀ	5	10%
Maggioranza+M5S	5	10%
Maggioranza + FI+FDI+LEGA	2	4%
ALTRO	5	10%
TOTALE	49	

Nella categoria "Altro" figurano le coalizioni manifestatesi in un solo caso

Riprendendo le riflessioni avviate in occasione del Rapporto sul 2020, possiamo concludere che l'intonazione maggiormente conflittuale che iniziava allora ad esser percepita ha trovato, nel 2021, un certo e costante sviluppo. E ne costituisce al momento la natura essenziale.

L'articolazione della dialettica politica in seno al processo legislativo regionale toscano, dunque, muovendo da un lungo periodo nel quale si era improntata secondo una morfologia inclusiva, policentrica e relativamente consensuale, sembra assumere nel tempo caratteristiche ben diverse, valorizzando piuttosto logiche distintive e avversariali all'interno dell'assemblea legislativa. Il forte numero di leggi approvate dalla sola maggioranza e la crescita dei posizionamenti critici da parte delle minoranze ne sono gli indicatori più evidenti.

A tale proposito, la scomparsa di una rappresentanza politica collocata alla sinistra del PD non sembra aver esercitato un'influenza apprezzabile in direzione della riduzione della dialettica consiliare. Similmente, neppure la relazione privilegiata, a livello nazionale, tra Partito Democratico e Movimento 5 Stelle risulta aver agito in tal senso, lasciando largamente operante una logica competitiva molto animata a livello locale.

Infine, la ridefinizione dei rapporti di forza in seno al centro destra, con il correlato proporsi di dinamiche competitive tra i suoi componenti ai più diversi livelli dell'agone politico nazionale, sembra trovare nel vigoroso confronto critico con la maggioranza consiliare e con la Giunta, un utile fattore di contenimento, il cui portato più evidente è costituito da un forte presidio dell'attività istituzionale e dall'accresciuta dialettica in seno al procedimento legislativo, la quale, si presume, è destinata a durare nel tempo.