

## **INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA**

Alessandro Tonarelli

### **INTRODUZIONE**

L'attività istituzionale del Consiglio nel 2020 è stata caratterizzata da una doppia eccezionalità. Da un lato essa è rappresentata dal fisiologico, ma sempre impegnativo, cambio di legislatura, con il connesso procedimento elettorale, l'interruzione delle attività istituzionali e la susseguente fase di ricostituzione degli organi politici. Dall'altro, dalla pandemia da COVID-19 e dalle misure di contenimento adottate, che hanno profondamente inciso sia sull'attività ordinaria dell'istituzione, sia sulla tempistica e sulle modalità di svolgimento del delicato passaggio istituzionale richiamato.

La decima legislatura, pertanto, oltre ad aver subito un inusuale prolungamento della propria durata, è andata incontro, a partire dal marzo 2020, a un lungo periodo, prima di compressione e poi di ridefinizione delle modalità tecniche di funzionamento dell'istituzione consiliare.

Rispetto al primo elemento, l'aula non si è riunita nel periodo compreso tra il 26 febbraio e il 2 aprile; le commissioni in quello fra il 5 marzo e l'8 aprile 2020. Successivamente, per effetto del periodo elettorale, l'aula ha cessato di riunirsi tra il 30 luglio e il 19 ottobre; le commissioni tra il 30 luglio e il 12 novembre.

Rispetto al secondo punto si può affermare che in questo delicato frangente, l'istituzione consiliare è parsa, nel complesso, capace di esprimere una reazione efficace alle sfide poste, operando una tempestiva revisione tanto dei propri assetti tecnico-organizzativi quanto della normativa a essi preposta. Sono parte di ciò, in primo luogo le revisioni apportate al regolamento interno e le disposizioni organizzative dettate dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza 60 del 28 ottobre 2020.

Il tratto caratterizzante della revisione di cui sopra è stata l'introduzione di modalità di riunione e di votazione in remoto, o miste, realizzata grazie a importanti investimenti in tecnologia e all'attivazione di collaborazioni esterne, oltre che alla forte sollecitazione dei servizi interni di supporto tecnico. In tal modo l'attività degli organi politici ha potuto continuare a dispiegarsi a dispetto della pandemia, sia pure con una cadenza e con modalità diverse rispetto all'ordinario.

A livello meramente quantitativo ciò è rappresentato dal fatto che nel 2020 il Consiglio ha celebrato 38 sedute, 14 delle quali nel periodo facente parte dell'undicesima legislatura e 24 in quello della decima. Il dato è certamente inferiore a quello standard della decima legislatura, pari a 46 sedute/anno, ma si tratta di un calo tutto sommato contenuto (-17 per cento). Ma quel che più importa

notare è che, limitando la comparazione al solo periodo pre-elettorale (da gennaio a luglio), la riduzione è ancora più modesta (-14 per cento), con 24 sedute celebrate a fronte di una media di 28 nel triennio per il corrispondente periodo.

La sospensione pre-elettorale, dunque, più della pandemia sembra avere impattato sul ritmo di lavoro dell'aula e delle commissioni, pur senza alterarlo di molto e, soprattutto, senza intaccarne il rendimento.

La resa istituzionale dell'annata 2020, infatti, nonostante la riduzione delle sedute, almeno per quanto concerne il numero di atti approvati, si attesta su valori pienamente in linea con quelli dell'anno precedente; in taluni casi addirittura in progresso. Questi i dati in sintesi:

- Leggi approvate: 80<sup>1</sup> (di cui una statutaria) (+14 rispetto al 2019)
- Deliberazioni approvate: 85 (-1)
- Mozioni approvate: 140 (-82)
- Risoluzioni approvate: 40 (+15)
- Ordini del giorno approvati: 68 (+8)

Come si vede, un quadro di tenuta più che apprezzabile del rendimento istituzionale complessivo, nel quale, peraltro, si distingue il forte incremento delle leggi approvate rispetto al 2019 e il drastico calo delle mozioni, parzialmente compensato dalla crescita di risoluzioni e ordini del giorno.

## **SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA**

Ben diverso è invece il quadro relativo all'iniziativa legislativa. Per essa, infatti, il 2020 rappresenta un anno di evidente crisi e di trasformazione.

Nel 2020, infatti, sono state presentate solo 85 proposte di legge, una delle quali statutaria; di esse, 61 sono state presentate nei mesi facenti parte della decima legislatura e 24 nei mesi compresi nell'undicesima.

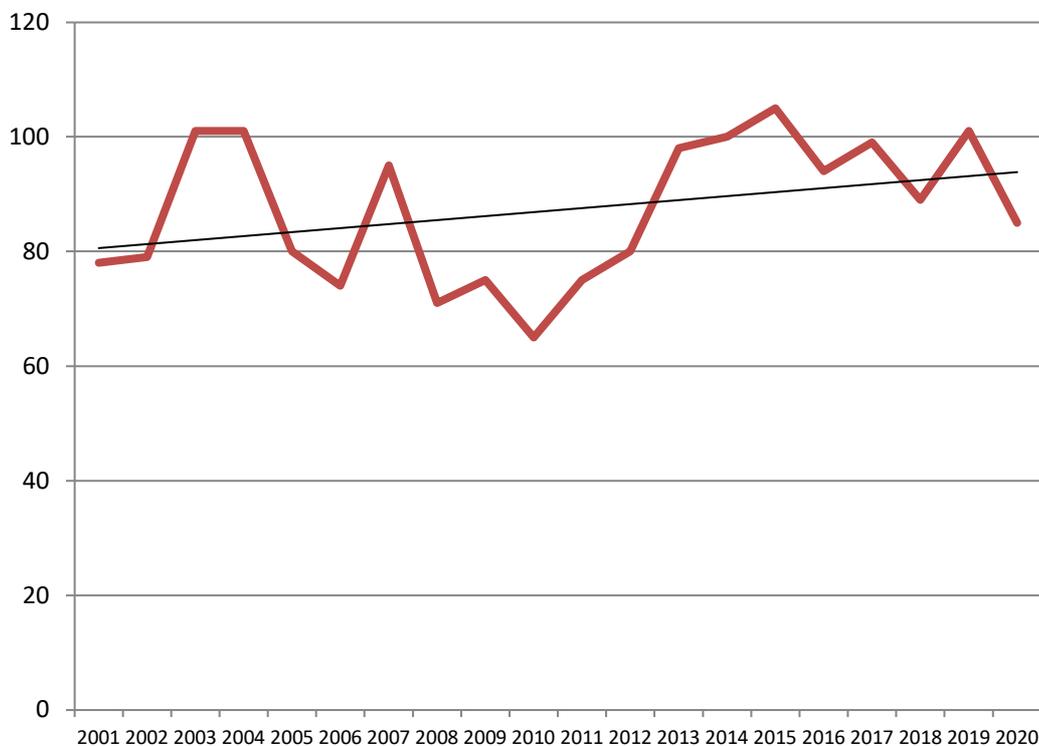
Rispetto al 2019 la riduzione è di ben 16 atti e riporta il valore a livelli inferiori alla media storica censita da questo Rapporto, pari a 87 proposte di legge per anno (vedi Graf. 1).

Ancor più significativo è poi il confronto con il più recente anno elettorale, il 2015, nel corso del quale le proposte di legge presentate furono ben 105, delle quali 38 nei mesi ricadenti nella nona legislatura e 67 in quelli della decima.

---

<sup>1</sup> Il numero è inferiore alle leggi pubblicate perché due leggi sono state approvate nel 2019 e andate in pubblicazione nel 2020. Si tratta della l.r. 3 gennaio 2020, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009) e della l.r. 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

**Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2020\***



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

**SOGGETTI INIZIATORI:** Delle 85 proposte di legge, 27 sono state presentate da consiglieri regionali e 58 dalla Giunta regionale (inclusa la proposta di legge statutaria), per un'incidenza percentuale rispettivamente del 32 e del 68 per cento.

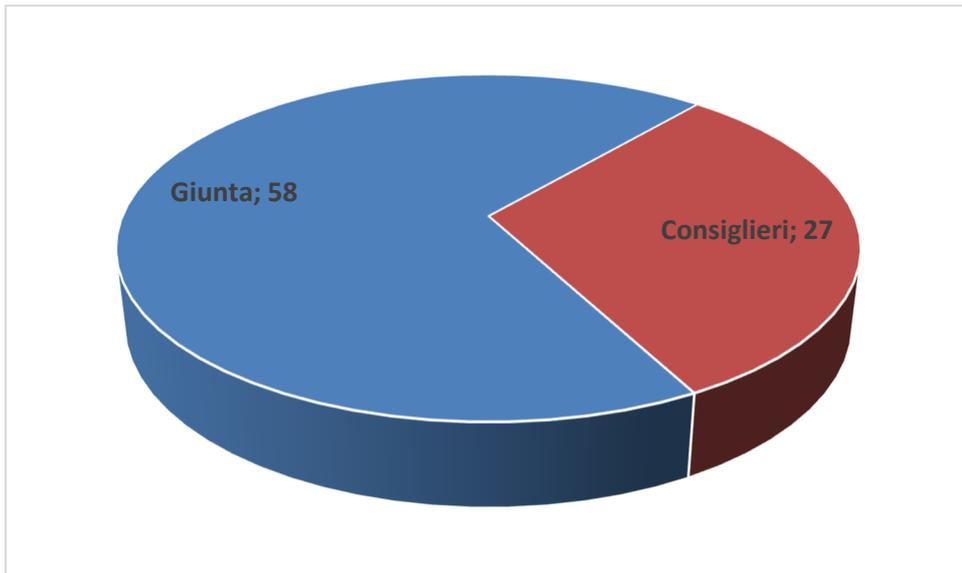
La modifica dei pesi relativi è notevolissima rispetto al 2019, e a tutto vantaggio dell'esecutivo, la cui quota cresce di oltre dieci punti percentuali. La tendenza è particolarmente forte nella parte dell'anno ricadente nell'undicesima legislatura, nella quale i consiglieri regionali sono apparsi agire con circospezione, mentre l'attivismo della Giunta, forte comunque del sostegno degli apparati amministrativi – esecutori a un tempo e suscinatori dell'intervento legislativo – e spinta dall'urgenza derivante dalla pandemia, è parso subito molto forte.

Scartata, dal raffronto fatto col 2015, la spiegazione basata sulla recente acquisizione del mandato da parte dei consiglieri, la nostra ipotesi è che il lungo periodo di rallentamento dell'attività istituzionale e politica, nonché le particolari (e limitative) modalità di riunione degli organi abbiano determinato un abbassamento della frequenza e del tenore della relazione tra rappresentanti

politici e corpo sociale. Da ciò si ipotizza sia derivata una maggiore difficoltà per i partiti politici nell’elaborare gli input provenienti da gruppi di interesse, territori, cittadinanza organizzata, in proposte legislative, nonché una maggiore difficoltà da parte degli stessi soggetti sociali ad articularle. Accanto a ciò, la necessaria focalizzazione sulle tematiche legate alla gestione della pandemia sembra avere, per così dire parzialmente “prosciugato” e sospeso gli altri contesti tematici dai quali originano domande di rappresentanza politica. In tale contesto sembra ragionevole pensare che l’iniziativa legislativa sia stata, a un tempo, meno sollecitata dal corpo sociale, meno perseguita dai rappresentanti politici e, infine, concentrata su un numero più ridotto di tematiche, rispetto alle quali la Giunta è sembrata essere l’attore più vocato ad intervenire efficacemente.

Assente nell’anno l’iniziativa legislativa popolare e degli enti locali.

**Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2020**



**DIMENSIONI:** Del tutto simile a quello del numero delle proposte presentate si presenta anche l’andamento del loro profilo quantitativo, con tutti gli indicatori dimensionali che, nel 2020, arretrano vistosamente rispetto all’anno precedente – peraltro già caratterizzato da un andamento analogo. Il 2020 registra quindi un nuovo record negativo per quanto attiene all’ampiezza media delle leggi, misurata sia in riferimento al numero di articoli sia di commi.

La riduzione della lunghezza media in articoli è pari a due, quella in commi a tre (vedi Tabella 1); riduzioni, queste, che potrebbero apparire come non particolarmente significative in sé, se però non intervenissero al termine di una serie storica già fortemente flessa dai valori registrati nel 2019. E tale per cui, a

distanza di soli due anni, entrambi gli indicatori si sono ridotti esattamente della metà (da 13 a 7 la lunghezza media in articoli; da 31 a 15 la lunghezza media in commi).

La tendenza verso la riduzione dell'ampiezza testuale prende così sempre più corpo e si propone energicamente quale elemento definitore dell'iniziativa, e forse anche della produzione legislativa nella legislatura appena avviata.

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

<b>Anni</b>	<b>N. medio articoli</b>	<b>N. medio commi</b>
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
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25

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

La tendenza decrescente dei due indici coinvolge sia la Giunta sia il Consiglio, con differenze molto limitate tra i due iniziatori ma leggerissimo vantaggio dei consiglieri, le cui iniziative decrescono in ampiezza appena un po' meno di quelle della Giunta (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
2020	8	5	16	10

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 in esse è la rarefazione dei testi complessi – cioè superiori ai venti articoli e ai quaranta commi – che nel 2020 comprendono rispettivamente 6 e 5 casi, pari al 7 e al 6 per cento del totale: ancor meno dei valori, già bassi, dell'anno precedente. Parallelamente la classe includente i testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), accresce notevolmente il proprio peso arrivando a incidere per il 60 per cento del campione nel caso degli articoli e del 50 nel caso dei commi.

Come già in passato, le proposte di legge di iniziativa consiliare risentono maggiormente del fenomeno, esprimendo ben due classi vuote nella distribuzione per commi e tre classi con un solo caso nella distribuzione secondo il numero di articoli.

**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	34	59%	17	63%	51	60%
Da 6 a 10	13	22%	7	26%	20	24%
Da 11 a 15	4	7%	1	4%	5	6%
Da 16 a 20	2	3%	1	4%	3	4%
Oltre 20	5	9%	1	4%	6	7%
TOTALE	58	100%	27	100%	85	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	33	57%	19	70%	52	50%
Da 11 a 20	16	28%	5	19%	21	23%
Da 21 a 30	1	2%	-	0%	1	12%
Da 31 a 40	3	5%	3	11%	6	5%
Oltre 40	5	9%	-	0%	5	11%
TOTALE	58	100%	27	100%	85	100%

ESITI: Come già si è detto nell'introduzione, il 2020, con ben 80 leggi approvate, è un anno di grande abbrivio della produzione legislativa. Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione delle proposte di legge presentate e concluse dentro l'anno sia assai elevato: pari al 71 per cento a livello globale, in crescita di ben 13 punti percentuali sul 2019.

Contribuiscono a ciò sia il tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale, che si mantiene sempre prevalente ed aumenta di poco sul 2019, sia, soprattutto, il tasso di successo delle proposte di origine consiliare che, nel 2020, registra un valore da primato, migliorando il record del 2016. Inoltre, l'anno 2020 si caratterizza per la totale assenza di esiti negativi, con zero proposte di legge respinte, zero decadute e una sola ritirata (Tabella 5).

Naturale compendio di quanto appena rilevato è il vero e proprio crollo degli atti rimasti giacenti a fine anno che passano dal 41 per cento del 2019 al 28 per cento (Tabella 6).

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per una forte crescita dell'effettività dell'azione degli organi consiliari, volta a smaltire il sovraccarico di domanda politica sedimentatosi negli anni precedenti nell'ottica dell'imminente competizione elettorale. Ciò peraltro, all'interno di un vincolo esterno fortissimo – quello causato dalla pandemia – che ha indotto a operare una gerarchizzazione forte tra le priorità istituzionali cui dar corso e ad ottimizzare i tempi di processo.

La relazione inversa tra produzione normativa e iniziativa legislativa che abbiamo appena finito di commentare è il portato empirico più evidente di tutto ciò. E a tale proposito è opportuno osservare come il contributo dell'istituzione consiliare, tanto nella sua veste di organo di rappresentanza sociale e quindi motore (frenato in questo caso) dell'iniziativa legislativa, tanto in quella di (efficiente) organo deliberativo, appare decisivo nel dar forma all'una e all'altra.

**Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2020**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	27	32%	58	68%	85	100%
Di cui approvate	13	22%	47	78%	60	100%
Respinte	-	-	-	-	-	100%
Giacenti	13	54%	11	46%	24	100%
Ritirate	1	100%	-	-	1	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

- Più una rinviata in commissione (GR) e due confluite (GR+CR)

- Percentuali calcolate per riga.

**Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2016-2020**

ANNI	2020	2019	2018	2017	2016
Numero di p. di legge presentate	85	101	88	99	94
Di cui approvate	60	59	54	52	57
Tasso di successo Giunta	81%	79%	84%	76%	78%
Tasso di successo iniziativa consiliare	48%	30%	33%	25%	47%
Tasso di conversione globale	71%	58%	61%	52%	60%
Quota atti giacenti	28%	41%	29%	42%	30%

**ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA:** La riduzione complessiva dell'iniziativa legislativa trova un'ampia conferma anche a livello dei comportamenti individuali, che parimenti attestano una drastica riduzione della propensione dei singoli consiglieri a presentare proposte di legge. Possiamo quasi parlare di una vera e propria "fuga" dall'iniziativa legislativa, dal momento che, nel breve volgere di un anno, il numero medio di proposte di legge pro capite si dimezza, passando dalle 5,4 del 2019 a 2,7.

Un valore così basso è in parte determinato dalla pausa elettorale e dal ridottissimo numero di proposte di legge presentate nei mesi dell'undicesima legislatura, causato da una più che comprensibile necessità di ambientamento; ma anche limitando la rilevazione ai mesi della decima legislatura, il valore tendenziale annuo appare in forte regresso, di poco superiore a 3.

Il contributo dei singoli gruppi al complesso dell'iniziativa consiliare è riportato in Tabella 7. Dai dati esposti emerge una fortissima incidenza dell'azione del Partito Democratico (PD) sul dato complessivo, proponendo, da solo o in aggregazione con altri gruppi, quasi i due terzi delle 27 proposte di iniziativa consiliare (diciassette proposte di legge, dieci delle quali in associazione con altri gruppi e sette come unico gruppo proponente). Per la verità, rispetto all'anno precedente, anche il dato relativo al PD diminuisce in numeri assoluti, ma in maniera nettamente meno che proporzionale alla riduzione complessiva dell'iniziativa consiliare, di modo che la sua incidenza sul totale si trova ad aumentare cospicuamente, dal 49 al 63 per cento.

Altrettanto significativo è il risultato del gruppo di Italia Viva, secondo partner della maggioranza che, pur con soli tre consiglieri, si avvicina alla metà del dato complessivo (44 per cento).

Dopo i gruppi di maggioranza è quello della Lega ad esprimere il maggior contributo all'iniziativa legislativa consiliare, con una quota pari al 33 per cento del totale, di ben dieci punti percentuali superiore a quella del 2019. In posizione più arretrata, ma nettamente superiore al passato e con un forte dinamismo nel corso dell'undicesima legislatura, segue il gruppo di Fratelli d'Italia, con una partecipazione al 30 per cento delle proposte di iniziativa consiliare. I restanti gruppi si collocano su valori nettamente inferiori, con un vero e proprio salto osservabile in tabella.

**Tabella n. 7 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 27 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2020**

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>N. PROPOSTE DI LEGGE</b>	<b>% SUL TOTALE DELLE 27 PDL CONSILIARI</b>
PD	17	63%
IV	12	44%
LN	9	33%
F.d.I.	8	30%
M5S	4	15%
SI	4	15%
Forza Italia	3	11%

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.

Per quanto concerne il livello di integrazione politica e di condivisione delle proposte di legge di iniziativa consiliare, il 2020 ci consegna delle novità di un certo spessore (Tabella 8). Si registra, infatti, una sensibile attenuazione di quell'individualismo partitico estremizzato che, negli ultimi anni, aveva fatto sì che una quota fortemente maggioritaria delle proposte fosse sottoscritta da consiglieri di un solo gruppo politico. Nel 2019, ad esempio, questa quota fu pari all'84 per cento, con ben 36 proposte monopartitiche su un totale di 43 di origine consiliare. Ebbene, nel 2020 l'incidenza di questo raggruppamento regredisce vistosamente, arretrando di ben 25 punti percentuali, dall'84 al 59 per cento. Per converso si osserva una crescita davvero notevole delle proposte di legge promosse da aggregazioni trasversali, mentre quelle provenienti da aggregazioni omogenee coalizionali si riduce ad un solo caso.

Più in dettaglio, con 10 casi su 27 totali, il peso delle proposte di origine trasversale passa dal 16 al 37 per cento. Tra di esse si annoverano per la maggior parte iniziative promosse dall'Ufficio di presidenza del Consiglio (7 casi su 10) e una quota minoritaria di atti (3 proposte) sottoscritti da aggregazioni ancora più ampie ed aventi per oggetto interventi legislativi di particolare delicatezza e di specifico interesse dell'istituzione consiliare, vuoi perché orientati all'attuazione di principi statutari, vuoi perché direttamente incidenti sugli assetti organizzativi interni dell'istituzione. Nello specifico si tratta della proposta di legge 486 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei Consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19), sottoscritta da tutti i gruppi consiliari, della proposta di legge 440 (Disposizioni concernenti i criteri prioritari di selezione del personale - Modifiche

alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 “Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”) sottoscritta da sei gruppi consiliari, e della proposta di legge 448 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto.), sottoscritta dai gruppi del PD, Movimento 5Stelle (M5S), Sinistra italiana (SI) - Toscana a Sinistra e da un componente del gruppo misto.

**Tabella n. 8 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2019 e nel 2020**

<b>AGGREGAZIONI</b>	<b>2020</b>	<b>%</b>	<b>2019</b>	<b>%</b>
Monopartitiche	16	59%	36	84%
Coalizionali	1	4%	-	-
Interschieramento	10	37%	7	16%
Totale	27	100%	43	100%

Per quanto concerne l'origine politica dell'iniziativa consiliare non trasversale (Tabella 9), si osserva come essa tenda a distribuirsi in modo abbastanza equilibrato tra gruppi di maggioranza e di opposizione, con i secondi che mantengono un esile primato, calando però vistosamente.

**Tabella n. 9 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione**

	<b>2020</b>	<b>2019</b>
Solo gruppi di maggioranza	8	16
Gruppi di maggioranza e minoranza	10	7
Solo gruppi di minoranza	9	20
TOTALE	27	43

**MATERIE:** La contrazione del numero di proposte di legge presentate incide, come prevedibile, sulla copertura delle voci rappresentate in Tabella 10: ben venti sono, infatti, le voci, delle quarantotto previste dalla tabella, che rimangono vuote.

Tra le restanti si osserva una singolare concentrazione su di una singola materia (Territorio e urbanistica), che con ben 11 proposte di legge presentate, copre da sola il 13 per cento del totale, distaccandosi, peraltro, dalla seconda voce più frequente – la sempre numerosa Tutela della salute che segue con 6 proposte – di ben 5 atti. Il contributo dei soggetti iniziatori su questa materia appare quasi equamente ripartito, con 4 proposte di origine consiliare e 7 della Giunta.

Per quanto concerne i macrosettori si osserva che in quello relativo all'Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto una distribuzione incompleta, lasciando scoperte le voci inerenti ai rapporti internazionali e al sistema di elezione e concentrandosi su quelle a valenza più routinaria quali il personale e gli enti locali. Giunta e consiglieri sembrano aver seguito la medesima gerarchia di priorità e hanno offerto un contributo quantitativamente uguale.

Tra le proposte di legge di particolare rilievo si segnala la 431 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015) di iniziativa della Giunta e successivamente approvata e promulgata come legge regionale 11/2020, la quale, con i suoi 54 articoli interviene estesamente, rifondandola e integrandola, sulla disciplina previgente. Per quanto attiene all'iniziativa consiliare si segnala la proposta 448 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto), promulgata come legge regionale 71/2020, con la quale il legislatore è intervenuto a dare attuazione a principi recentemente introdotti nello Statuto in materia di beni comuni dettando principi e disposizioni generali per la tutela di questa particolare categoria di beni.

Infine, si evidenzia in questo macrosettore, per la materia Organi della Regione, la proposta di legge statutaria 1 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione della Giunta regionale) promossa dalla Giunta e al momento all'esame della Prima Commissione consiliare, mirante ad ampliare ed a modificare significativamente la struttura dell'esecutivo regionale.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra una distribuzione abbastanza omogenea tra le materie che, sia pure con pochi casi alla volta, riesce a coprirle quasi per intero.

Degne di nota sono un certo numero di proposte di legge aventi ad oggetto provvidenze in favore di determinate professioni (maestri di sci, guide turistiche, lavoratori autonomi dello spettacolo) risultate particolarmente danneggiate dalle misure restrittive contro il COVID 19. Inoltre, si rileva una certa attenzione al settore del commercio, il quale è fatto oggetto di ben 4 proposte di legge, due delle quali indirizzate a sostenere gli enti fieristici e una consistente in un vasto

intervento manutentivo del Codice del 2018. Caratteristiche simili sono quelle della proposta di legge 433 (Modifiche alla legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 “Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali”), nella materia Miniere e risorse geotermiche, tramite la quale la Giunta regionale ha inteso promuovere una nuova sistematizzazione e l'aggiornamento della disciplina regionale di settore.

Da segnalare, la presenza di una sola proposta di legge in materia di agricoltura, peraltro di impatto microsettoriale (proposta di legge 435 “Indennizzi per danni da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali. Modifiche alla l.r. 30/2015”).

In ultimo, ma non certo per importanza, si richiamano le quattro proposte di legge in materia di caccia e pesca, una delle quali, la n. 430 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale), poi approvata, reca una disciplina esaustiva e di grande dettaglio per la regolamentazione organica della materia a seguito del trasferimento di funzioni da parte delle province avvenuto con la legge regionale 22/2015.

Nel macrosettore Territorio ambiente – il più ricco di proposte nel 2020 – l'addensamento sulla voce Territorio e Urbanistica si accompagna alla rarefazione delle proposte di legge relative alle altre voci, che risultano nel complesso scarsamente presidiate; complice, tra l'altro, un sostanziale abbandono da parte dell'iniziativa consiliare di questo ambito tematico. Si evidenzia, tuttavia, un secondo picco abbastanza significativo sulle materie Protezione dell'ambiente e Trasporti, con 3 proposte di legge ciascuna, tutte presentate dalla Giunta.

Per quanto attiene alle due proposte in tema di Viabilità si tratta di interventi di tipo emergenziale rivolti alla soluzione di problemi derivanti da catastrofi naturali o dalla pandemia da COVID.

Nella maggior parte dei casi di questo macrosettore si tratta di interventi molto specifici, a carattere prevalentemente manutentivo o provvedimentale, strutturati su articolati essenziali, di solito inferiori ai 5 articoli, con poche eccezioni.

**Tabella n. 10 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2020**

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	1	3	4
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea			
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale		1	1
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	1		1
	9.Professioni	1	2	3
	10.Industria			
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2		2
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	1	2
	14.Commercio, fiere e mercati	2	2	4
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ittiturismo)		2	2
	16.Agricoltura e foreste	1		1
	17.Caccia, pesca e itticoltura	3	1	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	7	4	11
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3		3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo			
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)			
	25.Viabilità	2		2
	26. Trasporti	3		3
	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	3	6
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali	2		2
	33.Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro	1		1
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali	3	1	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport		2	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità			
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	10		10
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi	1		1
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	4	1	5
TOTALE		58	27	85

Per quanto attiene al macrosettore Servizi alle persone e alle comunità, esso appare in regresso nel 2020. La stessa voce Tutela della salute, con sei proposte di legge, appare meno frequentata del solito. Da notare la natura eterogenea delle

proposte di questa materia, che spaziano dalle provvidenze in favore del personale sanitario impegnato nel contrasto alla pandemia alla regolamentazione delle anagrafi canine, al divertimento sicuro.

Nel medesimo macrosettore l'attenzione si sofferma infine sulle 4 proposte di legge presentate in materia di Beni e attività culturali tra cui si segnalano le proposte di legge non manutentive 10 e 13, inerenti rispettivamente alla riqualificazione del patrimonio storico e di pregio del patrimonio degli enti locali toscani e al sostegno per le città murate e le fortificazioni.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale l'anno appena trascorso annovera ben cinque proposte di legge, quattro delle quali collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni ed una, la 456 (Disposizioni in materia di assegnazione di concessioni di grande derivazione ad uso idroelettrico. Modifiche alla l.r. 80/2015), estesa su ambiti tematici molto vasti e distinti che spaziano dalle risorse idriche alla produzione di energia e, infine, ai tributi regionali.

La distribuzione complessiva per macrosettori (Tabella 11) si presenta, nel suo complesso, come sostanzialmente omogenea, appena un po' polarizzata sul macrosettore Territorio-Ambiente e Infrastrutture. L'omogeneità è maggiore per quanto riguarda l'iniziativa consiliare, mentre è quella di Giunta a caratterizzarsi maggiormente per l'insistita frequenza sul macrosettore appena citato. Nei due macrosettori Ordinamento istituzionale e Servizi il contributo di Giunta e Consiglio è quasi paritario.

**Tabella n. 11 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2020**

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	7	13
Sviluppo economico e attività produttive	11	8	19
Territorio, ambiente e infrastrutture	18	4	22
Servizi alle persone e alle comunità	9	7	16
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	55	27	81

Al netto delle 5 proposte di legge multisettore.

## SEZIONE II - FASE D'AULA

Per quanto attiene alla partecipazione al voto ed ai comportamenti di voto, il 2020 condivide con gli anni precedenti numerose caratteristiche essenziali. Con talune piccole differenze che merita evidenziare.

La prima è che il tasso di partecipazione al voto, pur mantenendosi elevato, flette di tre punti percentuali rispetto all'anno precedente, passando dal 79 per cento del 2019 al 76.

I dati della tabella 12 consentono di esaminare in modo più articolato il determinarsi del dato complessivo. In primo luogo si osserva – ed è la prima volta che accade da quando si redige questa sezione del Rapporto – la comparsa di una legge approvata con un tasso di partecipazione inferiore al 50 per cento. Un tale esito, come si sa, è perfettamente giustificabile ai sensi delle disposizioni del regolamento interno in materia di quorum strutturale e quorum funzionale, anche se indubbiamente ciò colpisce l'osservatore. D'altra parte è bene precisare che le procedure tecniche con le quali sono state votate le leggi sono variate nel corso dei vari periodi dell'anno a seconda delle restrizioni autoimpostesi dall'assemblea in funzione anti contagio. E nei periodi in cui si è votato da postazione remota, specie se in assenza di un software specifico per l'espressione e il computo dei voti, come sicuramente è avvenuto nel caso della legge citata in nota, è ragionevole ipotizzare che l'instabilità della connessione possa aver creato problemi di accesso a qualche consigliere. Per tali considerazioni, è opinione di chi scrive che il calo della partecipazione al voto sia almeno parzialmente imputabile a queste ragioni tecniche più che politiche; non a caso, nei mesi autunnali, dopo l'introduzione di una piattaforma evoluta per il voto a distanza, le leggi approvate hanno riscontrato quasi sempre tassi di partecipazione elevatissimi.

Il resto della tabella mostra come la classe a maggiore intensità di partecipazione (tra l'80 ed il 100 per cento), si sia fortemente indebolita a vantaggio della classe intermedia (tasso di partecipazione tra il 61 e l'80 per cento) che ingloba quasi il 60 per cento delle votazioni, e come la classe delle leggi sotto al 60 per cento torni a popolarsi di casi, delineando così il quadro di un generale spostamento in alto della distribuzione di frequenza.

**Tabella n. 12 - Leggi regionali approvate nel 2019 e nel 2020 per tasso di partecipazione al voto**

TASSO PART.	2020		2019	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	1	1,3%	-	-
Fra il 51 e il 60%	5	6,3%	1	1,5%
Fra il 61 e l'80%	47	59,5%	35	53%
Fra l'81 e il 100%	26	32,9%	30	45,5%
TOTALE LEGGI	79	100,0%	66	100%
TASSO MEDIO	76%		79%	

Esclusa la legge statutaria

La discriminante maggioranza/opposizione sembra esercitare nel 2020 un'azione piuttosto incisiva sull'andamento del tasso di partecipazione al voto, segnando una prevalenza netta della prima sulla seconda. Il tasso di partecipazione espresso dai gruppi di maggioranza si attesta, infatti, al 79 per cento, a fronte del 70 per cento mediamente espresso dai gruppi dell'opposizione.

A livello dei comportamenti dei singoli gruppi emergono differenze significative (Tabella 13). Innanzitutto l'alto livello di partecipazione al voto espresso dal gruppo del PD, principale garante dell'effettività del procedimento legislativo, sempre molto attento a presidiare l'aula. Un dato, quello del PD, che tra l'altro cresce in modo apprezzabile rispetto al 2019, avanzando di 5 punti percentuali.

Leggermente più arretrata, ma sempre significativa e superiore alla media, la partecipazione al voto di Italia Viva.

Lo stesso livello di partecipazione al voto del PD (85 per cento) è stato espresso da SI Toscana a sinistra – presente però solo nei mesi della decima legislatura – i cui rappresentanti sono riusciti ad esercitare un forte presidio dell'aula a dispetto delle piccole dimensioni del gruppo consiliare.

Diverso è invece il caso degli altri gruppi minori dell'opposizione, Forza Italia e Fratelli d'Italia, i quali sembrano faticare maggiormente a presenziare al voto, entrambi sicuramente fiaccati, a parti invertite tra le due legislature dell'anno 2020, dal disporre di un solo consigliere.

Dei due gruppi di opposizione più numerosi, Lega Nord e Movimento 5 stelle, la prima riesce ad esprimere valori di partecipazione abbastanza vicini alla media generale (70 per cento vs 76) e sicuramente superiori agli altri gruppi di

centro destra. Ciononostante la differenza con il dato del 2019 è davvero stridente, avendosi un valore di ben 12 punti percentuali superiore all'attuale.

Il secondo gruppo, invece, si attesta su livelli nettamente superiori alla media generale e assai prossimi a quelli dei gruppi di maggioranza, risultando così, con il suo tasso di partecipazione dell'80 per cento, il vero artefice del valore, complessivamente apprezzabile (70 per cento), della partecipazione al voto delle opposizioni. Non si registrano inoltre, per il Movimento 5 stelle, differenze di peso rispetto al 2019 (-1).

Vero è che i dati raccolti differiscono talvolta in modo significativo tra le due legislature comprese nel periodo e che, nelle votazioni occorse nell'undicesima, il tasso di partecipazione si eleva per tutti, con progressi rilevanti per Fratelli d'Italia, Forza Italia e Movimento 5 stelle.

**Tabella n. 13 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo**

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>Tasso di partecipazione 2020</b>	<b>Tasso di partecipazione 2019</b>
PD	85%	80%
SI	85%	96%
M5S	80%	79%
IV	80%	-
LN	70%	82%
FI	59%	66%
FDI	42%	52%
Media maggioranza	79%	78%
Media opposizioni	70%	79%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>76%</b>	<b>79%</b>

Esclusa la legge statutaria

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto specifici il 2020 conferma le tendenze emerse negli ultimi anni, tanto che le due colonne di raffronto col 2019 proposte in Tabella 14 a stento si distinguono l'una dall'altra.

Salvo la leggera crescita degli assenti, che avviene a spese degli astenuti, tutti i valori sono stabili rispetto all'anno precedente.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 25,3 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,3 e l'astensione di 2,5, mentre

risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 8,2 e 1,7 consiglieri. Si dà così il segno, ancora una volta, di un processo legislativo inclusivo, almeno per quanto riguarda i numeri assoluti e, pur se non sulle grandi scelte di fondo – quelle attinenti alle manovre di bilancio alle loro variazioni ed ai collegati, per intendersi – almeno sulla legislazione a più basso tenore politico e maggiormente settorializzata.

**Tabella n. 14 - Frequenze medie dei comportamenti di voto nel 2019 e nel 2020**

VOTI	2020		2019	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	25,3	62%	25,5	62%
Contrari	3,3	8%	3,4	8%
Astenuti	2,5	6%	3,5	9%
Assenti al voto	8,2	20%	7,2	18%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Vero è, tuttavia, che nel corso del 2020 sembrano pervenire segnali di una certa ripresa del conflitto politico, tali per cui, se da un lato non stupisce rilevare, all'interno di Tabella 15 nella quale si ripartono le leggi approvate secondo il numero di voti contrari, come la classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continui ad essere di gran lunga la più numerosa, con 43 casi su 79, pari al 54 per cento, dall'altro non si può omettere che il peso relativo di questa si riduce di ben 8 punti percentuali sul 2019 a vantaggio delle altre due classi includenti leggi votate in modo più conflittuale. Segno evidente che, se pure il dato medio globale dei voti contrari si mantiene stabile sul 2019, la loro distribuzione tra le leggi si fa più estesa e distribuita in modo tale da conferire una tonalità mediamente più aspra al confronto politico in Consiglio.

**Tabella n. 15 - Leggi approvate nel secondo il numero di voti contrari**

CONTRARI	2019		2020	
	n.	%	n.	%
Nessuno	41	62%	43	54%
Fra 1 e 10	18	27%	26	33%
Fra 11 e 16	7	11%	10	13%
<b>TOTALE</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>

Esclusa la legge statutaria

Per quanto attiene poi al modo in cui le espressioni di voto prima rilevate si combinano e si sommano tra loro dando luogo a coalizioni legislative i dati della tabella 16 forniscono un quadro più articolato.

Da essa, che riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge, in linea con quanto si è appena affermato, che se pure almeno un gruppo di opposizione ha partecipato all'approvazione di una quota maggioritaria delle leggi del 2020, circa il 40 per cento di esse (31 su 79) ha ricevuto il voto favorevole dei soli gruppi di maggioranza. Nel 2019 erano il 33 per cento, quindi un incremento ben avvertibile.

Inoltre, ancor più significativamente, si evince, sempre dai dati in Tabella 16 che le leggi approvate all'unanimità riducono di molto il loro peso, passando da 10 a 6, per un'incidenza di appena l'8 per cento del totale.

**Tabella n. 16 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative**

Coalizioni legislative	2020	2019
Solo maggioranza	31	22
Unanimità	6	10
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	-	7
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	15	5
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	4	12
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	13	7
Maggioranza più un gruppo di opposizione	10	3
<b>TOTALE</b>	<b>79</b>	<b>66</b>

Esclusa la legge statutaria

Vero è che, da parte di ogni singolo gruppo di opposizione, specie ove questa sia bi o addirittura tripolare come è avvenuto nella decima legislatura consiliare, possono manifestarsi condotte specifiche molto caratterizzate e anche difforni perfino i tra partner della stessa coalizione.

Una rappresentazione di questo concetto si ritrova in tabella 17, 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 quella compilata per il Rapporto 2019, 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, all'attuale 22.

**Tab. 17 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione nel 2020**

<b>Gruppi</b>	<b>Favorevole</b>	<b>Contrario</b>	<b>Astenuto</b>	<b>Assente</b>	<b>TOTALE</b>
Forza Italia	28	19	13	19	79
Fratelli d'Italia	15	12	7	45	79
Lega Nord	31	20	17	11	79
Movimento 5 stelle	34	20	15	10	79
SI Toscana a sinistra*	27	11	19	10	67
<b>MEDIA</b>					

\* Presente solo nella decima legislatura.

Per concludere, i dati di Tabella 18 rappresentano i connotati politici 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 dell'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo dalla maggioranza, anche una forte dispersione del comportamento delle opposizioni, le quali, pur partecipando assai spesso all'approvazione delle leggi, molto raramente agiscono in modo omogeneo e coordinato, permanendo sempre un certo numero di gruppi al di fuori o in dissenso rispetto alle maggioranze che di volta in volta si determinano.

**Tabella n. 18 - Composizione politica delle coalizioni legislative**

<b>Coalizioni legislative</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Solo maggioranza	31	40%
UNANIMITÀ	6	8%
Maggioranza +M5S+SI	9	10%
Maggioranza+FI+LN+M5S+SI	7	9%
Maggioranza +M5S	4	5%
Maggioranza+FI+LN	3	4%
Maggioranza +FI	3	4%
Maggioranza +FDI+FI+LN+M5S	2	3%
Maggioranza +FDI+LN+M5S+SI	2	3%
Maggioranza +LN	2	3%
Maggioranza +FI+FDI+LN	2	3%
ALTRO	8	10%
TOTALE	79	100%

Se questo arroccamento relativo della maggioranza e l'incremento di conflittualità delle opposizioni emersi nelle precedenti tabelle siano un portato del periodo pre-elettorale o se, invece, rappresentino delle avvisaglie di tratti caratteristici destinati a stabilizzarsi è presto per giudicare. Sicuramente, il tratto tendenzialmente consensuale della produzione legislativa regionale che è emerso a lungo dalle rilevazioni fatte per le varie edizioni di questo Rapporto, ne esce in qualche modo ridimensionato.