

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Nel 2022 l'attività consiliare manifesta un profilo ambivalente, contraddistinto dallo iato fra intensità del lavoro istituzionale e dimensionamento della produzione di atti.

Rispetto alla prima si osserva che il livello quantitativo non si discosta molto dai valori record del 2022. Nello specifico, il plenum del Consiglio regionale si è riunito 47 volte, 3 delle quali in forma solenne, in occasione, rispettivamente, della Festa della Toscana (30 novembre 2022), del Giorno della Memoria (26 gennaio) e del Giorno del Ricordo (10 febbraio).

Il dato complessivo è solo leggermente inferiore a quello dell'anno precedente (51 sedute), e si colloca molto vicino, superandola di poco, alla media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Del tutto analogo si presenta il dato inerente all'attività delle commissioni consiliari permanenti le quali, nel 2022, si sono riunite, nel loro complesso, per 227 volte. Atteso che l'anno 2021 aveva stabilito il raggiungimento di un picco di frequenza non facilmente ripetibile, con la celebrazione di ben 247 sedute di commissione (224 singole e 23 congiunte), il 2022 apporta solo una limatura a questo dato lusinghiero, segnalando la stabilizzazione nel tempo di un livello elevato di attivazione delle commissioni consiliari (si veda a tale proposito la specifica relazione inserita in questo Rapporto).

La moderata riduzione del numero complessivo delle sedute dell'aula e delle commissioni si accompagna ad una decrescita, questa sì molto pronunciata, della produzione di atti.

Il totale degli atti complessivamente approvati (leggi, deliberazioni, mozioni, risoluzioni e ordini del giorno) cala di ben 150 unità rispetto al 2021, passando dai 496 di allora agli attuali 348, per un decremento del 30 per cento.

La variazione negativa si manifesta con intensità diversa a seconda della tipologia di atti, investendo in modo particolare quelli inerenti alla funzione di indirizzo politico. Modesto è, in effetti, il calo delle leggi approvate, per le quali i 3 casi in meno rispetto al 2021 corrispondono ad una variazione negativa del 6 per cento¹, e ancora più ridotto è il calo relativo alle deliberazioni approvate, le quali, con 3 casi in meno, flettono solo del 2,7 per cento.

¹ Si tratta di 46 leggi, tre delle quali approvate nel dicembre e promulgate nel gennaio 2023.

Vero è, tuttavia, che questi due andamenti riflettono dinamiche di medio periodo ben diverse tra loro: se per le deliberazioni, infatti, si ha la stabilizzazione di un dato in forte progresso registrato nel 2021, per le leggi si ha, invece, la sanzione e l'ulteriore peggioramento di un dato già assai modesto rilevato nell'anno precedente, allorché si ebbe una riduzione di ben 33 unità rispetto alla produzione del 2020, pari al 40 per cento.

A livello dell'attività amministrativa espressa con le deliberazioni si manifesta un quadro segnato dalla forte incidenza di atti di nomina (51 deliberazioni), di atti inerenti alla gestione di bilancio del Consiglio stesso (9 variazioni di bilancio) e degli enti partecipati (32 deliberazioni). Accanto ad essi si segnala l'approvazione di 2 proposte di legge al Parlamento, di 4 deliberazioni inerenti alla programmazione generale dell'ente Regione (DEFER, nota integrativa) e di 3 deliberazioni concernenti progetti di paesaggio.

Molto negativo ed uniforme si presenta poi il dato relativo alla funzione di indirizzo politico che, nel suo complesso, dà conto di ben 142 dei 150 atti in meno rispetto al 2021. Nello specifico, le risoluzioni approvate letteralmente si dimezzano (da 62 a 31) e similmente le mozioni si riducono di ben 96 unità, per un calo del 46 per cento. Appena migliore è il dato degli ordini del giorno approvati, che scendono da 65 a 50 per una riduzione del 23 per cento.

A seguire, i dati di sintesi:

- Leggi approvate: 46 (-3 rispetto al 2021);²
- Deliberazioni approvate: 110 (- 3 rispetto al 2021);
- Mozioni approvate: 111 (- 96 rispetto al 2021);
- Risoluzioni approvate: 31 (-31 rispetto al 2021);
- Ordini del giorno approvati: 50 (-15 rispetto al 2021).

Vero è che in occasione degli Stati generali della Salute, per i quali si rimanda alla relazione in merito all'attività delle commissioni, si è avuto il caso di ben 43 mozioni confluite nell'iter della risoluzione 184 licenziata dalla Terza Commissione e poi approvata dall'aula al termine del processo istruttorio dei medesimi, fatto che ha avuto un indubbio effetto limitativo degli atti approvati, ma certo non tale da alterare granché il quadro generale appena descritto.

A questo riguardo è utile anche rilevare che il calo degli atti di indirizzo approvati riposa, non solo sulla loro scarsa capacità di incontrare il favore dell'aula, ma anche sulla riduzione del loro numero in partenza.

² Il dato include due leggi di modifica dello Statuto, la n. 1, approvata in prima lettura nel 2021 e in seconda nel 2022 e la n. 2 approvata in entrambe le letture entro il 2022. Il dato include altresì tre leggi approvate nel 2022 ma promulgate nel 2023 (ll.rr. 1, 2 e 4/2023).

Le mozioni presentate scendono infatti da 560 a 466 nel passaggio fra il 2021 e il 2022 e le risoluzioni da 138 a 76. Fanno eccezione gli ordini del giorno, il cui numero quasi raddoppia (da 170 a 335), ma ciò per effetto esclusivamente di un gran numero di atti presentati dalle opposizioni per finalità ostruzionistiche (ben 234 sulla nota di aggiornamento al DEFR nella sessione di bilancio del 20-21-22 dicembre) e che alla fine non sono stati approvati, se non in minima parte.

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Il quadro regressivo appena esposto in merito alla produzione di atti trova una sostanziale conferma anche per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, la quale, nel 2022, patisce un deperimento piuttosto evidente.

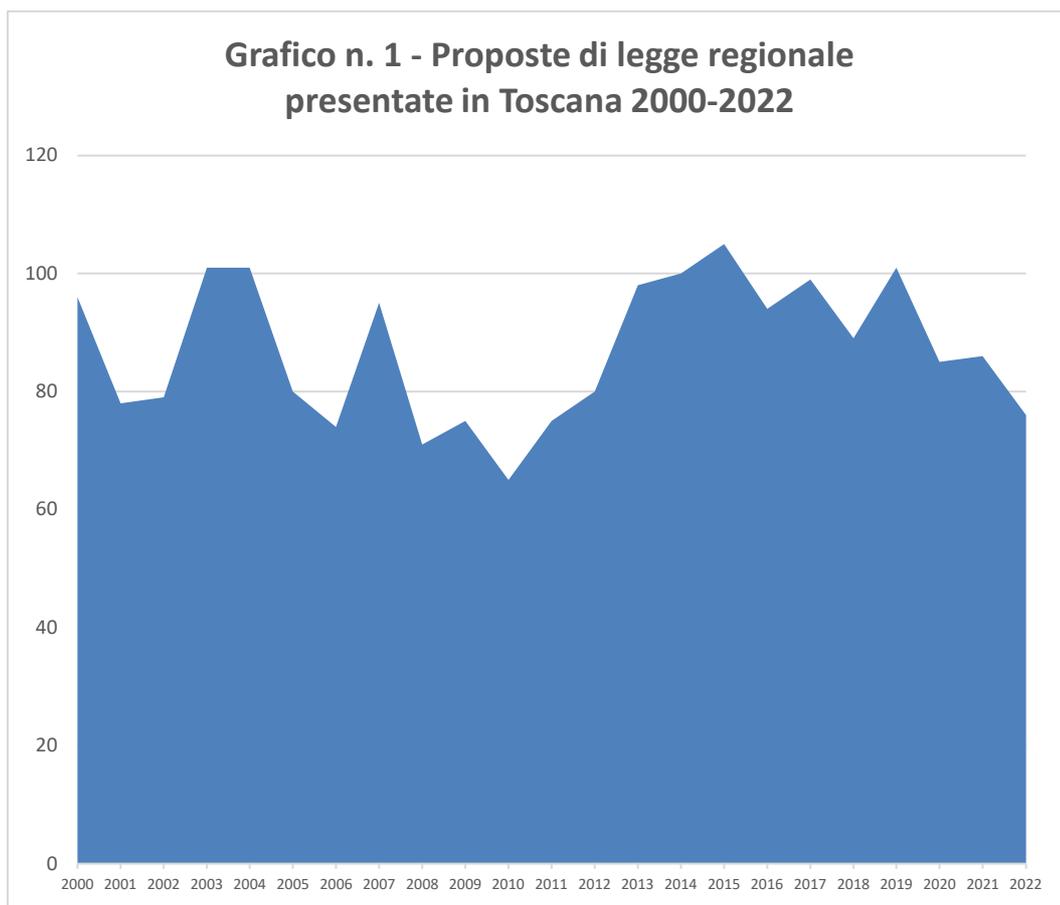
Nel 2022, infatti, le proposte di legge presentate sono state solamente 76, delle quali una è statutaria e tre sono rivolte al Parlamento, a fronte delle 85 proposte totali censite nel 2021.

Il numero complessivo flette così di nove unità rispetto all'anno precedente, scende ben al di sotto del valore annuo medio sinora rilevato, pari a 87 proposte, e si colloca in prossimità del valore minimo rilevato nella storia di questo Rapporto, cioè le 65 proposte di legge presentate nel 2010, peraltro anno elettorale (Grafico 1). Vale la pena osservare che nelle ultime due legislature non si era mai scesi al di sotto delle 80 proposte.

Rispetto al 2021 si osserva inoltre:

- a) la scomparsa dell'iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto;
- b) il dimezzamento delle proposte di legge al Parlamento (da 6 a 3);
- c) la ricomparsa dell'iniziativa legislativa statutaria.

Il paragone con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il secondo anno intero della decima, il 2017, testimonia la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge molto superiore: ben 99, delle quali 4 statutarie e una di iniziativa popolare.

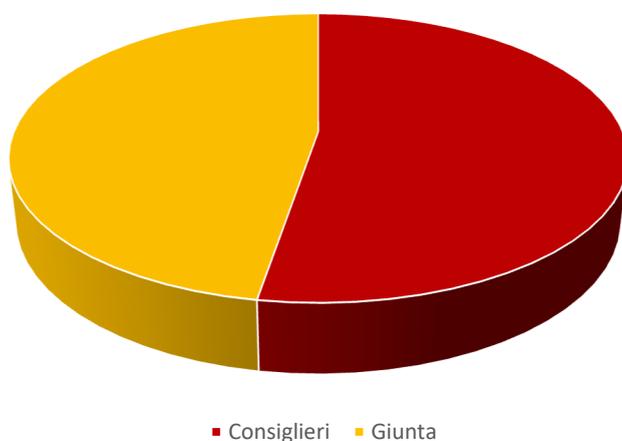


Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare

SOGGETTI INIZIATORI: Delle 76 proposte di legge, ben 40 sono state presentate dai consiglieri regionali e 36 da parte della Giunta regionale, determinando così, rispetto al 2021, un significativo mutamento nei rapporti di forza tra i due soggetti, che oggi si attesta nella proporzione del 53 vs 47 per cento in favore dei primi (Grafico 2).

Rispetto al primo anno della legislatura, il 2020, l'incremento del peso dell'iniziativa consiliare è davvero notevole, passando esso dal 32 al 49 e infine al 53 per cento del totale. Va però detto che, più che segnalare l'effervescenza dell'iniziativa consiliare, il dato testimonia invece il rallentamento di quella di Giunta dal momento che, in termini numerici assoluti, le proposte di iniziativa consiliare si sono mantenute pressoché costanti (41 nel 2021, 40 nel 2022), mentre quelle dell'esecutivo scendono da 43 a 36.

Grafico n. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2022



DIMENSIONI: Per quanto attiene al profilo quantitativo delle proposte di legge si rileva che, dopo molti anni di costante riduzione, esso si mantiene stabile ai livelli recuperati nel 2021, ma comunque ben al di sotto dei valori medi delle ultime quattro legislature (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
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.

L'equilibrio di cui sopra deriva da tendenze opposte per quanto attiene all'iniziativa consiliare e a quella di Giunta, con la prima in forte regresso sia per il numero medio di articoli che di commi, e la seconda, invece, in crescita per entrambi, in particolare per il numero medio di commi che cresce di ben sette unità (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
2021	11	7	19	18
2022	13	5	26	11

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 valori molto bassi, rispettivamente il 7 e l'11 per cento, con il primo in calo e il secondo in crescita, contenuta per entrambi, rispetto al 2021.

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, si mantiene a un livello complessivamente identico a quello del 2021, con forti differenze tra Giunta e consiglieri, per i quali la classe risulta ampiamente maggioritaria. L'iniziativa della Giunta, inoltre, riesce a coprire tutte le classi di ampiezza, a differenza di quella consiliare che presenta un vuoto, e lo fa secondo una graduazione relativamente morbida, priva cioè di addensamenti troppo pronunciati su di una classe specifica.

Il risultato è una conformazione ben differenziata delle distribuzioni di Giunta e consiglieri, con l'abbandono quasi completo da parte di questi ultimi delle classi includenti proposte di legge superiori ai 10 articoli e ai 20 commi.

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	12	33%	24	60%	36	47%
Da 6 a 10	7	20%	12	30%	19	25%
Da 11 a 15	9	25%	3	8%	12	16%
Da 16 a 20	4	11%	-	-	4	5%
Oltre 20	4	11%	1	2%	5	7%
TOTALE	36	100%	40	100%	76	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	16	44%	26	64%	42	55%
Da 11 a 20	5	14%	9	22%	14	18%
Da 21 a 30	6	17%	3	8%	9	12%
Da 31 a 40	2	6%	1	3%	3	4%
Oltre 40	7	19%	1	3%	8	11%
TOTALE	36	100%	40	100%	76	100%

ESITI: Le sole 46 leggi approvate nel 2022 lo qualificano, al pari del 2021, come anno di regresso della produzione legislativa³.

Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate fletta ulteriormente rispetto al valore, già molto basso, del 2021, scendendo dal 55 al 49 per cento (Tabella 6). Per trovare un valore inferiore ad esso (47 per cento) occorre risalire al 2015, di nuovo un anno elettorale.

³ Tre leggi sono state poi promulgate nel 2023, vedi nota 75.

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 per cento, decisamente in linea con il più recente passato.

Anche nel 2022 si rileva l'assenza di esiti negativi in aula delle proposte di legge (Tabella 5) e ne sono presenti soltanto due in commissione (vedi relazione specifica). Gli iter avviati, sembrano dunque incapaci di giungere ad una conclusione formale, sia pure nelle vesti dimesse di un respingimento in aula o di un ritiro.

Il combinato disposto di assenza di esiti negativi e crollo della capacità di conversione esercita un'azione di tale potenza che, pur in presenza di una riduzione della domanda legislativa, essa risulta in grado di determinare una vera impennata degli atti giacenti, che rispetto al 2021 passano dal 44 al 51 per cento di quelli presentati nell'anno (Tabella 6). Si realizza in tal modo una situazione inedita, per certi aspetti paradossale, in cui le difficoltà incontrate nel processo legislativo sono tali da farlo inceppare pur in assenza di un quadro sfidante, almeno dal punto di vista strettamente quantitativo: una sorta di *stagflazione normativa* potremmo dire, nella quale la crescita degli atti inevasi corrisponde all'inflazione e il calo dell'iniziativa alla recessione economica.

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per un'ulteriore forte emersione di sovraccarico legislativo (per oltre due terzi riferito all'iniziativa consiliare) già rilevato nel 2021 e non risolto, che al momento il circuito commissioni-assemblea non sembra in grado di aggredire.

E tutto ciò, occorre sia ribadito, non certo in un quadro di inazione degli organi politici, come già dimostrato dalla numerosità delle loro sedute evidenziata in premessa e ulteriormente dettagliato nella relazione inerente all'attività delle commissioni di merito, né tantomeno di inefficacia degli stessi, allorché si osservi che tutte le proposte giunte all'aula sono state approvate e che anche nel corso dell'esame istruttorio si è avuta l'approvazione o quantomeno la chiusura degli iter, peraltro entro un numero assai breve di sedute.

Il problema dunque va individuato a monte e al di fuori del circuito legislativo formale interrogandoci, da un lato sulle ragioni di una così forte e perdurante carenza di stimolo legislativo da parte della Giunta e, dall'altro, sulle dinamiche che inibiscono, da parte dei gruppi consiliari, lo sviluppo di relazioni maggiormente cooperative, idonee a promuovere convergenze importanti nel campo dell'iniziativa legislativa. L'esame delle prossime tabelle ci dirà quanto si sia lontani da tutto ciò.

Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2022

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	40		36		76	100%
Di cui approvate	12		23		37	100%
Respinte	-		-		-	-
Giacenti	27		12		39	100%
Ritirate	-		-		-	100%
Decadute	-		-		-	-
Improcedibili	-		-		-	-

- Inclusive le pdl al Parlamento e le statutarie (una, la n. 2, della GR approvata)
- Percentuali calcolate per riga

Tabella n. 6 – Valori caratteristici del procedimento legislativo 2017-2022

ANNI	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Numero di p. di legge presentate	76	85	85	101	88	99
Di cui approvate	37	46	60	59	54	52
Tasso di successo Giunta	67%	77%	81%	79%	84%	76%
Tasso di successo consiglieri	32%	32%	48%	30%	33%	25%
Tasso di conversione globale	49%	55%	71%	58%	61%	52%
Quota atti giacenti	51%	44%	28%	41%	29%	42%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: Il calo dell'iniziativa legislativa registrato a livello generale trova conferma anche a livello dei comportamenti individuali dei consiglieri. Vero è che ciò avviene in modo ben più che proporzionale a detto calo e in modo alquanto diseguale tra i vari gruppi, alludendo così all'azione di cause di natura più soggettiva che oggettiva.

Le proposte di origine consiliare, infatti, decrescono di una sola unità rispetto al 2021, ma la partecipazione dei consiglieri alla loro stesura, cioè il numero medio pro-capite di proposte sottoscritte crolla, praticamente si dimezza: le proposte di legge sottoscritte, in media, da ciascun consigliere, passano infatti dalle 6,5 del 2021 a 3,4 (Tabella 7).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2021 e 2022

N. proposte sottoscritte	2021	2022
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	4	11
Da 3 a 4	12	10
Da 5 a 6	2	6
Oltre 6	22	13
Pdl medie pro-capite	6,5	3,4

Un valore così basso, confrontato con un numero di proposte di origine consiliare che è solo di poco inferiore a quello dell'anno passato, è la risultante di un diverso stile perseguito dai soggetti iniziatori. Uno stile assai meno caratterizzato dall'aggregazione e molto più, invece, dalla polverizzazione e dalla specializzazione delle sottoscrizioni. Sul primo punto pesa indubbiamente la creazione, già nel mese di febbraio, del Gruppo Misto, il quale, con un solo consigliere a farne parte, abbassa per inerzia il valore medio pro capite di proposte, attesa l'esistenza di già tre gruppi al di sotto dei tre consiglieri in unione alla egemonica inclinazione a presentare proposte di legge monogruppo.

Rispetto al secondo punto si evidenzia una tendenza delle opposizioni ad affiancare, su di un piano quasi paritario, ad iniziative condivise a pieno organico dai gruppi, incursioni individuali fortemente puntate verso determinati settori di intervento secondo un'ottica di valorizzazione delle vocazioni specifiche del presentatore. Accanto a ciò rileva la difficoltà, o la scelta, del principale gruppo di maggioranza, il Partito Democratico (PD), di non schierare mai simultaneamente tutti i suoi componenti nella sottoscrizione di una proposta di legge.

La mobilitazione dei gruppi appare in effetti assai diseguale. Prendendo come indicatore di ciò il rapporto fra consistenza numerica dei vari gruppi e il numero di sottoscrittori di ogni singola proposta di legge presentata dal medesimo gruppo, vediamo come questo indice vari molto, passando dal 100 per cento nel caso del Gruppo Misto, al 45 per cento espresso dal gruppo del PD, con le principali forze di opposizione (Lega e Fratelli d'Italia) entrambe, in media, attorno ai due terzi dei loro effettivi.

Sotto questo profilo osserviamo il pregevole risultato dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, il quale, per le cinque proposte di legge che ha presentato, ha espresso un buon livello di condivisione, il 90 per cento, molto di più che nel 2021 allorché la quota media di sottoscrittori all'interno dell'Ufficio di presidenza fu del 70 per cento.

Al netto di ciò, osserviamo l’apporto finale dei singoli gruppi all’iniziativa consiliare prendendo in esame i dati di tabella 8, nella quale figura il numero di proposte sottoscritte da almeno un componente di ciascuno dei gruppi consiliari.

Fra i dati riportati quello di gran lunga più degno di nota è che, per la prima volta da quando registriamo questo dato, il principale gruppo della maggioranza non figura al primo posto quanto a numero di proposte di legge presentate: con un valore pari a 16, il PD si ferma infatti al secondo posto ed è sopravanzato dal gruppo di Fratelli d’Italia, presentatore di ben 18 proposte (due delle quali al Parlamento). Similmente, la coalizione di governo nel suo insieme (PD+Italia dei Valori), forte di 25 consiglieri su 41, partecipa, nel suo insieme, alla sottoscrizione di 22 proposte di legge su 40, quando nel 2021 lo fece in 29 casi su 41, per un’incidenza che cala dal 73 al 55 per cento del totale dell’iniziativa consiliare (si veda in proposito la Tabella 8 del Rapporto 2021).

Questa situazione dà continuità ed amplifica una tendenza già registrata nel 2021. In generale, con la sola e ben rilevante eccezione di Fratelli d’Italia, tutti i gruppi riducono la propria presenza nell’iniziativa legislativa complessiva rispetto al 2021, effetto di una modalità di aggregazione dei presentatori ancor meno incline 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.

In particolare, prendendo a riferimento i dati di tabella 8 del precedente rapporto, osserviamo come anche i valori espressi da Lega, Forza Italia e Movimento 5 Stelle regrediscono notevolmente nell’ultimo anno.

Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 40 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2022

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 40 PDL CONSILIARI
PD	16	29%
IV	6	11%
LN	9	16%
F.d.I.	18	32%
M5S	3	5%
Forza Italia	1	2%
Gruppo misto	3	5%

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, il 2022 acuisce ulteriormente un carattere tra i più forti e stabili rilevati da sempre nel rapporto: la tendenziale impermeabilità alla contaminazione tra gruppi, la loro tendenza a mobilitarsi, come regola, a livello di sigla e solo in rarissime occasioni assieme ad altri.

Come si vede dai dati di tabella 9, nel 2022 la quota, già molto ampia, di leggi sottoscritte da consiglieri di un solo gruppo raggiunge proporzioni quasi totalitarie: ben l'85 per cento delle proposte di legge sono monopartitiche.

Accanto ad esse sopravvive solo una quota minimamente significativa di proposte presentate da aggregazioni trasversali, 6 casi, costituita quasi per intero da iniziative assunte dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio ed aventi per oggetto interventi centrati su materie inerenti allo status dei consiglieri o a profili statutari oggettivamente a basso potere divisivo.

L'unica proposta di legge trasversale al di fuori di quelle promosse dall'Ufficio di presidenza è la 102⁴, in merito all'istituzione del servizio di psicologia di base ed è stata sottoscritta dai gruppi PD, Italia Viva e Forza Italia; gli ultimi due peraltro, non alla data di presentazione, ma nel pieno dell'istruttoria, a diversi mesi di distanza da essa.

Nessuna proposta di legge è proposta da coalizioni omogenee, vuoi di maggioranza o di opposizione, e questo è il primo anno in cui questa categoria, peraltro sempre assai poco frequentata, non annovera neanche un caso.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2021 e nel 2022

AGGREGAZIONI	2021	%	2022	%
Monopartitiche	32	78%	34	85%
Coalizionali	1	2%	-	-
Interschieramento	8	20%	6	15%
Totale	41	100%	40	100%

Chiusa la parentesi, per carenza di casi assai breve, relativa all'iniziativa trasversale ed a quella per coalizioni, osserviamo che nella restante quota le opposizioni confermano, aumentandola significativamente, la prevalenza che avevano conquistato nel 2021. Dai dati di tabella 10 infatti, si ricava che ben 23 proposte su 40 sono state presentate solo da gruppi di opposizione, a fronte di sole 11 proposte presentate esclusivamente da gruppi di maggioranza. (Tabella 10).

⁴ Diventata legge regionale 15 novembre 2022, n. 39.

La perdita del primato da parte di queste ultime che si era registrata nel 2021 non appare più dunque un episodio isolato, ma si mantiene e si consolida lasciando sempre di più alla Giunta il compito di condurre l'attuazione del programma di governo. Peraltro resa più difficile dall'assenza, per tutto il 2022, di una cornice applicativa più specifica dello stesso, dovuta all'assenza del programma regionale di sviluppo.

Diversamente, le opposizioni appaiono nel complesso più vitali, ma con dinamiche distinte le quali oppongono il forte dinamismo del gruppo di Fratelli d'Italia al vistoso regresso di Lega, Forza Italia e Movimento 5 Stelle nella predisposizione di proposte di legge.

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

	2021	2022
Solo gruppi di maggioranza	14	11
Gruppi di maggioranza e minoranza	8	6
Solo gruppi di minoranza	19	23
TOTALE	41	40

MATERIE: Per quanto attiene alla classificazione per materia (Tabella 11), nel 2022 sono ben 24 le voci rimaste senza copertura. Contribuisce a ciò sia la riduzione complessiva del numero di proposte, sia il loro addensarsi attorno a un numero molto limitato di voci, esprimendo così un grado di polarizzazione che ha pochi precedenti.

In tutto ciò gioca un ruolo fondamentale il comportamento della Giunta, la quale circoscrive il proprio intervento a un numero davvero molto limitato di campi, per di più prediligendo strumenti aspecifici quali la legge di bilancio, le relative variazioni e i collegati, proposte multisettore per eccellenza. La risultante è un'assenza pressoché totale dell'esecutivo nelle materie attinenti ai servizi e al governo del territorio, mentre mantiene un buon presidio nei macrosettori Sviluppo economico e Ordinamento istituzionale.

Diverso è il comportamento dei consiglieri, i quali distribuiscono in modo più uniforme la propria iniziativa giungendo a coprire, sia pure con poche proposte di legge, ben 7 voci lasciate libere dall'iniziativa della Giunta.

A livello delle singole materie il dato sicuramente di maggiore impatto è la presenza di ben 15 proposte di legge in tema di sanità, delle quali 3 sono state presentate dalla Giunta e ben 12 dai consiglieri (in 8 casi di minoranza).

Si tratta di proposte di vario peso e natura, che spaziano dall'introduzione dello psicologo di base alla promozione dell'attività fisica, con un focus particolare prestato dalle opposizioni, segnatamente da Fratelli d'Italia, sulla

governance del sistema sanitario regionale (e nazionale, con una proposta di legge al Parlamento), espresso con proposte inerenti alla nomina dei direttori generali, all'attività intramoenia, alla vigilanza sulle nomine in sanità.

Un simile addensamento su questa materia fa per così dire "il vuoto" nel resto del macrosettore, al cui interno sopravvivono solo due raggruppamenti di proposte superiori all'unità, una in materia di servizi sociali, con ben due proposte in materia di edilizia residenziale pubblica, e uno in materia di sport, con due sole proposte.

Al netto delle tre di Giunta tutte le proposte di legge del macrosettore sono state presentate dai consiglieri, per un rapporto di 19 a 3. Di esse solo 3 sono state approvate entro l'anno.

Il secondo macrosettore più frequentato è quello dello Sviluppo economico che si caratterizza per la presenza di 17 proposte di legge distribuite su 8 materie con due addensamenti particolari, di 4 proposte ciascuno, in materia di Agricoltura e Miniere e Risorse geotermiche. In questo secondo caso si tratta quasi sempre di proposte concernenti il settore termale che risulta oggetto di una particolare attenzione, sia nei suoi aspetti regolativi più generali, sia nell'intrapresa di singole azioni forti finalizzate al rilancio di stabilimenti storici.

È da segnalare anche la presenza di tre proposte in materia di energia, tutte di origine consiliare, presentate da gruppi sia di maggioranza sia di opposizione, confluite in un unico testo di legge, poi approvato, in materia di promozione delle comunità energetiche rinnovabili.

Il macrosettore dell'Ordinamento istituzionale esprime nel 2022 una certa vitalità contenendo ben 12 proposte le quali, a fronte delle 9 del 2021 e per di più in un contesto di riduzione complessiva del loro numero, attestano un valido presidio di questo aggregato di materie. In esse l'iniziativa della Giunta prevale di poco su quella consiliare; essa monopolizza l'iniziativa in materia di enti locali e decentramento con due proposte di legge e primeggia largamente in quella del personale e dell'amministrazione, con tre proposte contro una dei consiglieri. Tutte le proposte di questa materia sono state approvate.

Rispetto alla voce Organi della Regione si segnalano ben 5 proposte, tre delle quali presentate dall'Ufficio di presidenza.

Tra le cinque spicca una proposta di legge statutaria presentata dalla Giunta, la n. 2 poi approvata, concernente "Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale". Sempre in tema di Statuto regionale agiscono le proposte di legge 156 e 159, una dell'Ufficio di presidenza e una della Giunta, che intervengono a dare attuazione alla modifica statutaria conclusa nel corso dell'anno con l'approvazione in seconda lettura della proposta di legge statutaria n. 1, che interviene in modo assai incisivo nella ridefinizione degli organi di vertice dell'ente, introducendo la figura del sottosegretario alla Presidenza della Giunta e aumentando da cinque a sette i componenti dell'Ufficio di presidenza del

Consiglio. Le altre due proposte attengono invece al trattamento economico dei consiglieri.

Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2022

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	2	3	5
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea			
	4.Personale e amministrazione	3	1	4
	5.Enti locali e decentramento	2		2
	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		3	3
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	1	4
	14.Commercio, fiere e mercati			
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)			
	16.Agricoltura e foreste	2	2	4
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
Territorio ambiente e infrastrutture	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2
	20. Multimateria			1
	21.Territorio e urbanistica	1	1	2
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	2	1	3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo		1	1
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)			
	25.Viabilità			
	26. Trasporti		1	1
	27. Protezione civile			
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
Servizi alle persone e alla comunità	29. Multimateria			
	30.Tutela della salute	3	12	15
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali		3	3
	33.Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro			
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali			
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport		2	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità		1	1
43. Multimateria				
Finanza	44.Bilancio	7		7
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi	2	1	3
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	5	3	8
TOTALE		36	40	76

Il macrosettore Territorio, Ambiente e Infrastrutture, appare nel 2022 stranamente poco popolato di proposte, solo 8, e scarsamente presidiato dalla Giunta regionale, che ne presenta soltanto tre. Tra di esse si distingue la proposta di legge, approvata, istitutiva del Piano regionale per la transizione ecologica.

Infine, per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere multisettoriale, l'anno appena trascorso annovera ben otto proposte di legge (tre in più del 2021), quattro delle quali presentate dalla Giunta regionale e collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni, una rappresentata dalla proposta di legge di manutenzione normativa e tre proposte di iniziativa consiliare, due delle quali dell'Ufficio di presidenza, concernenti interventi specifici del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo.

Tabella n. 12 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2022

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	7	5	12
Sviluppo economico e attività produttive	9	7	17
Territorio, ambiente e infrastrutture	3	5	8
Servizi alle persone e alle comunità	3	19	22
Finanza regionale	9	1	10
Multisetto	5	3	8
TOTALE	36	40	76

SEZIONE II - FASE D'AULA

Al netto delle due modifiche statutarie, le leggi approvate dall'aula nel 2022 sono state 44.

In occasione della loro approvazione il tasso di partecipazione al voto dei consiglieri regionali è stato pari al 79 per cento, per una lieve riduzione rispetto all'81 per cento registrato nell'anno precedente (Tabella 13).

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

<u>ANNO</u>	<u>TASSO DI PARTECIPAZIONE</u>
2010-2011	69%
2012	71%
2013	68%
2014	66%
2016	77%
2017	79%
2018	78%
2019	79%
2020	76%
2021	81%
2022	79%

Escluse le leggi statutarie

Aggregando le leggi approvate per classi omogenee di partecipazione, si osserva (Tabella 14) che le due classi a minor grado di partecipazione sono completamente svuotate e che tra le due residue si registra un travaso da quella a maggior tasso di partecipazione (tra l'81 ed il 100 per cento) a quella immediatamente precedente (partecipazione tra il 61 e l'80 per cento), che giunge a raccogliere quasi i due terzi delle leggi approvate.

A differenza del passato, le leggi che hanno registrato in assoluto la più alta partecipazione al voto, cioè superiore al 90 per cento dei consiglieri, non sono state quelle inerenti alla manovra finanziaria per l'anno successivo. Nel 2022 infatti, la maggiore partecipazione al voto, con un tasso per ciascuna pari al 93 per cento dei consiglieri, si è registrata in occasione dell'approvazione del rendiconto per l'anno 2021, della legge regionale 8 (Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012), della legge regionale 39 (Disposizioni

in materia di istituzione del servizio di psicologia di base) ed ha raggiunto il culmine (addirittura il 95 per cento di partecipanti al voto), in occasione dell'approvazione della legge regionale 2/2023 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009), provvedimento rispetto al quale ciascun gruppo risultava direttamente e fortemente interessato.

Un così alto tasso di partecipazione si accompagna, in tre casi su quattro, ad un livello altissimo di condivisione delle leggi approvate, caratterizzato anche dall'assenza di voti contrari ed astensioni, mentre in un caso, quello del rendiconto, il numero dei contrari raggiunge invece il massimo.⁵ La mobilitazione al voto dunque, si manifesta sensibile al livello di conflitto, esprimendosi ai suoi massimi quando questo si esalta o sopisce del tutto.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2021 e nel 2022 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2021		2022	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	-	-	-	-
Fra il 51 e il 60%	1	2%	-	-
Fra il 61 e l'80%	21	43%	28	64%
Fra l'81 e il 100%	27	55%	16	36%
TOTALE LEGGI	49	100%	44	100%
TASSO MEDIO	81%		79%	

Escluse le leggi statutarie

La collocazione dei singoli gruppi in maggioranza o all'opposizione influisce in modo determinante sulla loro partecipazione al voto, segnando una prevalenza molto netta di quelli che si riconoscono nella prima.

Nel 2022 questo divario nel tasso di partecipazione tra maggioranza ed opposizioni si amplia ulteriormente rispetto al 2021 raggiungendo i venti punti percentuali (87 vs 67 per cento, Tabella 15).

Le differenze sono molto articolate a livello dei singoli gruppi, (Tabella 15).

Si osserva innanzitutto la percentuale del PD, che quest'anno si afferma come gruppo più assiduo al voto di tutto il Consiglio (88 per cento di

⁵ La minore partecipazione in assoluto, pari al 63 per cento, si è avuta in occasione del voto della l.r. 11/2022 (Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC).

partecipazione al voto, +2 per cento rispetto al 2021). Segue poi, a breve distanza, il gruppo di Italia Viva con un tasso dell'85 per cento, che cresce di cinque punti rispetto all'anno precedente e si colloca ampiamente al di sopra del valore medio generale, mentre l'anno scorso se ne trovava al di sotto.

I due maggiori gruppi di opposizione, Lega Nord e Fratelli d'Italia, mostrano valori e tendenze divergenti: il primo, infatti, è riuscito, come già in passato, ad esprimere un valore davvero molto vicino alla media generale (77 vs 79 per cento) e a progredire di due punti rispetto al 2021.

Il secondo, al contrario, perde ben dodici punti rispetto al 2021, collocandosi al 57 per cento, molto al di sotto della media generale e del valore della Lega.

Un calo ugualmente vistoso è quello sofferto dal gruppo del Movimento 5 Stelle che passa da un tasso dell'88 per cento ad uno del 76, perdendo così il primato raggiunto lo scorso anno e scendendo al di sotto della media generale. Continua infine la caduta del tasso di partecipazione di Forza Italia, quest'anno appena del 23 per cento, mentre risalta il dato molto positivo del Gruppo misto, costituitosi nel febbraio 2022 e perciò non comparabile col 2021.

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

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2022	Tasso di partecipazione 2021
PD	88%	86%
M5S	76%	88%
IV	85%	80%
LEGA	77%	75%
FI	23%	49%
FDI	57%	69%
Gruppo misto	73%	-
Media maggioranza	87%	86%
Media opposizioni	67%	73%
MEDIA GENERALE	79%	81%

Escluse le leggi statutarie

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto, il 2022 conferma gli assetti base già affermatasi nella precedente legislatura, con qualche interessante variazione.

Innanzitutto, in conseguenza della moderata riduzione del tasso di partecipazione, aumentano gli assenti al voto e gli assenti alla seduta, che passano da un valore medio del 18 al 21 per cento, a metà strada rispetto al dato

del 2020, (Tabella 16). Il numero medio di favorevoli e quello dei contrari crescono entrambi leggermente, mentre il numero medio delle astensioni cala di ben sei punti, dal 10 al 4 per cento rispetto al 2021.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 26,3 consiglieri su 41, con il voto contrario di 4,5 e l'astensione di 1,7, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 6,1 e 2,4 consiglieri.

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

VOTI	2022		2021	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	26,3	64%	25,7	63%
Contrari	4,5	11%	3,5	9%
Astenuti	1,7	4%	3,9	10%
Assenti al voto	6,1	15%	6,7	15%
Assenti alla seduta	2,4	6%	1,2	3%
TOTALE	41,0	100%	41,0	100%

Escluse le leggi statutarie

Quanto precede conferma e rafforza la tendenza, già rilevata nel 2021, in direzione di una dinamica d'aula sempre più conflittuale, nella quale desta poco interesse la scelta palese di non schierarsi ricorrendo all'astensione.

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

La classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continua ad essere la più numerosa, ma con 21 casi su 44 quest'anno non raggiunge la maggioranza assoluta. Cresce in modo significativo (+7 per cento) la classe di leggi approvate con un numero di voti contrari tra 1 e 10, mentre è stabile il valore di quella tra 11 e 16 contrari.

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

CONTRARI	2021		2022	
	n.	%	n.	%
Nessuno	27	55%	21	48%
Fra 1 e 10	12	25%	14	32%
Fra 11 e 16	10	20%	9	20%
TOTALE	49	100%	44	100%

Escluse le leggi statutarie

I dati della successiva tabella 18 forniscono una conferma di ciò, rivelando che ben 22 delle 44 leggi approvate sono state approvate col solo voto della maggioranza, mentre una sola è stata approvata all'unanimità, la legge 2/2023 in merito al personale delle segreterie della Giunta e dei gruppi politici che già abbiamo evidenziato per essere stata quella approvata col maggior tasso di partecipazione al voto.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative nel 2022

Coalizioni legislative	N.
Solo maggioranza	22
Unanimità	1
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	8
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	4
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	7
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2
TOTALE	

Escluse le leggi statutarie

Spostando l'attenzione sullo specifico di ogni singolo gruppo consiliare di opposizione, abbiamo computato tutte le occasioni nelle quali esso ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contro, si è astenuto o è stato assente in

tutti i suoi componenti. I dati raccolti, come sempre estrapolati dalle distinte delle votazioni elettroniche e di quelle svolte per appello nominale, sono riportati in tabella 19.

Da essi emerge innanzitutto la prosecuzione, rafforzata, dell'attitudine conflittuale dei gruppi di centro destra, i quali, in media, esprimono voto contrario nel 29 per cento delle occasioni. Tale valore prolunga una tendenza già rilevata nei rapporti precedenti secondo la quale, dal 2019, il dato è progredito nei termini di 17, 22, 27 e 29 per cento. La dimensione del fenomeno è tuttavia mitigata dalla scarsa presenza al voto del gruppo di Forza Italia, mentre per i gruppi più presenti il numero di voti contrari raggiunge valori che sfiorano il 40 per cento.

Ma è il Movimento 5 Stelle il gruppo che in assoluto si è dimostrato più incline al voto contrario sulle leggi, esprimendolo nel 43 per cento dei casi (17 volte su 44).

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

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	5	4	1	34	44
Fratelli d'Italia	18	16	6	4	44
Lega	19	18	6	1	44
Movimento 5 stelle	13	19	8	4	44
Gruppo misto	8	12	10	12	42

- Escluse le leggi statutarie

- Il dato del Gruppo misto, costituitosi nel febbraio 2022, non contiene le due leggi approvate a gennaio

Infine, i dati di tabella 20 rappresentano l'esito finale ed aggregato dei comportamenti di voto censiti, facendo emergere i connotati politici specifici delle coalizioni legislative che, di volta in volta, hanno operato la trasformazione delle proposte di legge in leggi, ordinate in senso decrescente in funzione della ricorrenza di ogni singola aggregazione.

Da essa, oltre alla riduzione delle leggi approvate all'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo a maggioranza, emerge una notevole compattezza nel comportamento delle opposizioni di centro destra, le quali, almeno nei due raggruppamenti principali, si muovono in buona sintonia tra loro, praticamente senza divaricazioni.

Per quanto riguarda il Movimento 5 Stelle esso nel 2022 sembra perdere del tutto l'attitudine a convergere con la maggioranza che aveva dimostrato nel 2021, allorché partecipò all'approvazione di 5 leggi aggregandosi ad essa quale unico gruppo. Quest'anno ciò non si verifica mai, ragion per cui il Movimento, non solo emerge come gruppo maggiormente incline al voto contrario, ma anche il più restio ad esporsi in un appoggio solitario alla maggioranza. E ciò da ben prima della crisi del governo Draghi e dalle elezioni anticipate del 25 settembre.

Tabella n. 20 - Composizione politica delle coalizioni legislative nel 2022

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	22	50%
Maggioranza +FDI+LEGA+M5S+MISTO	6	14%
Maggioranza +FDI+LEGA	5	11%
Maggioranza+FDI+LEGA+M5S	3	7%
UNANIMITÀ	1	2%
ALTRO	7	16%
TOTALE	44	100%

- Escluse le leggi statutarie

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

Concludendo, l'esame del voto d'aula nel 2022 conferma, rafforzandole, le considerazioni svolte nei precedenti rapporti relativi alla corrente legislatura, i quali segnalavano, sin dall'inizio di questa, l'affermazione di uno stile di confronto decisamente conflittuale all'interno del procedimento legislativo, o almeno nella sua fase conclusiva. A ciò non si sottrae alcun gruppo politico e le eventuali convergenze paiono limitate nel numero, circoscritte a provvedimenti di limitata caratura politica e sempre oggetto di una attenta ponderazione.

L'incertezza del quadro politico nazionale che si è mantenuta per buona parte dell'anno e l'assenza dell'asse portante della legislatura, il Programma regionale di sviluppo, sembrano aver determinato un congelamento delle dinamiche politiche su posizioni consolidate e agito come freno sia nei confronti dell'iniziativa legislativa sia della produzione.

La risultante è un procedimento legislativo che, per quanto efficiente in tutti i suoi snodi formali e molto partecipato, non riesce a sottrarsi a una sindrome inibitoria, nel cui contesto gli attori principali tendono ad arroccarsi attorno a un nucleo ristretto di atti, o necessitati, quali i bilanci, o a debole esposizione politica, valorizzando l'istituzione consiliare più per il suo profilo di arena di confronto piuttosto che di sintesi e trasformazione.