

## RELAZIONE DI SINTESI

Francesca Casalotti

### 1. PREMESSA

La legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione prevede all'articolo 15, tra gli strumenti previsti per garantire la qualità della legge, l'elaborazione e pubblicazione periodica del Rapporto sulla legislazione, che raccoglie ed analizza i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti nel periodo considerato. Tale Rapporto viene realizzato annualmente dai Settori competenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale, ed è presentato dal Consiglio regionale, al fine di offrire una occasione di approfondimento sulle politiche intraprese dalle istituzioni regionali<sup>1</sup>.

Il Rapporto sulla legislazione è composto da specifiche relazioni relative all'attività svolta da ciascuna delle 5 commissioni permanenti, che illustrano e analizzano le leggi emanate nelle singole materie. Una specifica relazione è poi dedicata all'analisi del contenzioso costituzionale. Completa poi il quadro delle fonti una relazione relativa all'attività regolamentare.

Le altre relazioni sono dedicate all'analisi delle caratteristiche dell'attività svolta dalle commissioni, con particolare riferimento all'istruttoria svolta in tale sede.

Per quanto attiene al primo aspetto, il Rapporto fornisce il quadro generale e i dati relativi all'iniziativa legislativa, i dati relativi alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle 5 commissioni consiliari permanenti e infine i dati relativi ai lavori dell'aula consiliare nella fase di esame degli atti<sup>2</sup>.

Vengono quindi illustrate le attività e gli strumenti dedicati alla valutazione delle leggi, l'attività della Commissione politiche europee e relazioni internazionali, della Commissione di controllo, della Commissione regionale pari opportunità e le caratteristiche della partecipazione ai processi decisionali da parte del Consiglio delle autonomie locali.

In conformità a consolidati parametri adottati a livello nazionale e interregionale viene quindi monitorata la produzione normativa regionale sotto il profilo qualitativo e quantitativo, rappresentando inoltre il complesso dell'attività

---

<sup>1</sup> Esso viene pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale al fine di comunicare a tutta la società civile l'attività legislativa, programmatica e regolamentare nell'anno di riferimento (<https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rapporti-legislazione&idc=0>).

<sup>2</sup> Ai fini della elaborazione del Rapporto gli uffici durante tutto l'anno di riferimento, per ogni legge emanata, provvedono alla formulazione di schede che rappresentano le questioni giuridiche e procedurali che hanno caratterizzato l'iter di ogni singolo atto. Per l'anno 2024 è stato previsto per la prima volta che le schede siano ricomprese nel Rapporto.

legislativa che nell'anno di riferimento ha avuto svolgimento presso il Consiglio regionale<sup>3</sup>.

Le politiche regionali perseguite nel 2024 mediante l'intervento del legislatore sono ampiamente e puntualmente illustrate nelle relazioni settoriali che seguono, alle quali si fa riferimento. In questa sintesi iniziale si portano ad evidenza i tratti dell'attività legislativa svolta dalla Toscana nel corso dell'anno passato, che si impongono all'attenzione per rilevanza e peculiarità e che possono costituire spunto di riflessione.

In considerazione del fatto che i primi sei mesi del 2025 sono ricompresi nella undicesima legislatura, al fine di poter offrire un quadro il più possibile completo, in questa nota di sintesi si fa cenno anche alle leggi approvate nel periodo di gennaio - luglio del 2025.

Infine, un quadro ricostruttivo, se pur per brevi cenni, dello stato delle attività di pianificazione svolta nel corso del 2024, con un riferimento anche all'attività svolta nel corso del 2025.

## **2. IL QUADRO DELLE FONTI**

### **2.1. LE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2024: CARATTERISTICHE QUANTITATIVE E QUALITATIVE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA**

Nel corso del 2024 i dati quantitativi relativi alla produzione legislativa del Consiglio regionale della Toscana hanno mostrato una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti della undicesima legislatura, con l'approvazione di 53 leggi, che ha determinato un incremento significativo rispetto alle leggi approvate a partire dal 2021<sup>4</sup>. Tale dato è stato poi confermato nel 2025 in considerazione del fatto che nei mesi ricompresi nella legislatura (gennaio-luglio) sono state approvate 47 leggi<sup>5</sup>, anche se ovviamente, ai fini di una corretta lettura di questo dato, è necessario tenere conto che si tratta degli ultimi mesi di legislatura, periodo nel quale come noto si cerca di completare il programma di azione normativa<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Si fa comunque presente che l'attività legislativa del Consiglio, supportata dall'attività di assistenza generale e giuridico-legislativa degli uffici, risulta solo in parte attestata formalmente dal numero degli atti istruttori emanati, tenuto conto dell'ampia informalità con la quale è prestata la consulenza.

<sup>4</sup> Per i dati relativi agli anni ricompresi nella undicesima legislatura si veda la relazione *“Produzione legislativa e caratteri qualitativi”*, che evidenzia che nel 2021 sono state approvate 49 leggi, nel 2022 43 leggi e nel 2023, 44 leggi. Il dato rilevato in questa relazione (53 leggi approvate) differisce da quello evidenziato nella relazione *“Profili tecnici dell'iniziativa legislativa”* perché quattro proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2024, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2025 (leggi regionali 3, 4, 5 e 6 del 2025), quindi saranno conteggiate e analizzate nel 2025.

<sup>5</sup> Si fa presente che a fine settembre è stata approvata la legge regionale 58/2025 (Variazione al bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027), ricompresa nelle 47 leggi citate.

<sup>6</sup> A tale proposito si evidenzia che il programma di azione normativa, previsto dall'articolo 3 della legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione prevede che *“1. Il Programma regionale di sviluppo (PRS) di cui alla legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di*

Nonostante questa inversione di tendenza, il dato complessivo della legislatura segnala comunque una diminuzione della produzione normativa se si confronta tale dato con il totale delle leggi approvate negli anni ricompresi nella precedente legislatura<sup>7</sup>.

Sotto questo profilo merita comunque rilevare che la diminuzione della produzione normativa non porta in sé nessuna connotazione di criticità dato che il “valore” di un ordinamento non si misura in base al numero delle leggi ma al loro contenuto sia dal punto di vista sostanziale sia dal punto di vista formale, con riferimento a caratteristiche qualitative dei testi di legge tra cui la coerenza ordinamentale, l’omogeneità della disciplina, l’adeguamento delle disposizioni al diritto vigente, nonché la chiarezza e la precisione del testo.

La produzione normativa del 2024 si caratterizza poi per l’aumento della dimensione fisica delle leggi, che sono state particolarmente complesse e corpose con un numero di articoli e commi decisamente superiori rispetto agli anni precedenti per cui si evidenzia una maggiore significatività dell’impatto della legge approvata rispetto al corpus normativo vigente<sup>8</sup>.

Con riferimento alle materie su cui si è intervenuti, nel corso del 2024 si rileva una concentrazione delle materie su cui insiste la legislazione del 2024: la maggior parte delle leggi si collocano infatti nel macro settore Servizi alla persona e alla comunità (21 leggi pari al 39,7%), seguono il macro settore Territorio ambiente e infrastrutture (10 leggi pari al 18,9%) e il macrosettore Finanza e bilancio (7 leggi).

Per quanto riguarda l’iniziativa legislativa si deve segnalare che questa ha visto un ruolo preponderante della Giunta che ha presentato 40 proposte di legge contro le 12 di iniziativa consiliare<sup>9</sup>. L’iniziativa consiliare continua ad essere presente con un buon indice di successo, in linea con gli anni precedenti al 2023 che aveva, invece, rilevato una sua diminuzione.

Con riferimento alla tipologia di potestà legislativa esercitata si evidenzia che la maggior parte delle leggi (27 leggi su 53, pari al 51%) attesta nel preambolo l’esercizio sia della potestà legislativa concorrente sia della potestà legislativa residuale.

---

*programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) contiene un’apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione normativa regionale, volti sia al riordino che all’innovazione, secondo i principi della presente legge. 2. Il programma di azione normativa prevede le linee fondamentali per periodici interventi legislativi di riordino dell’ordinamento regionale. 3. Il programma di azione normativa è aggiornato periodicamente gli strumenti previsti per l’aggiornamento e l’attuazione del PRS.”.*

<sup>7</sup> In particolare (su cui cfr. sempre la relazione “Produzione legislativa e caratteri qualitativi”) nella precedente legislatura sono state approvate 297 leggi, mentre nella undicesima legislatura al 31 dicembre 2024 sono stati licenziati 201 testi di legge, di cui due sono leggi di modifica statutaria.

<sup>8</sup> Vedi in dettaglio paragrafo 3 della relazione “Produzione legislativa e caratteri qualitativi”.

<sup>9</sup> Un ultimo testo deriva dall’unificazione di due proposte di legge provenienti da entrambi i promotori.

La maggior parte delle leggi presenta poi carattere prevalentemente manutentivo<sup>10</sup>, segnando però un decremento di questa tipologia normativa rispetto agli anni precedenti<sup>11</sup>. Le rimanenti 21 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: istituzionale, settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale. Infine un testo è stato classificato nella categoria Testi unici ed è la legge regionale 61/2024 (Testo unico del turismo).

Nessuna delle leggi approvate ha seguito un iter di approvazione abbreviato e tutte le proposte di legge sono passate dall'esame delle rispettive commissioni di merito<sup>12</sup>, confermando la sempre maggiore importanza dell'istruttoria in commissione, peraltro divenuta assolutamente sempre più complessa. Nel corso della legislatura il numero delle proposte presentate direttamente in aula è stato decisamente inferiore rispetto agli anni delle legislature precedenti: negli ultimi tre anni il numero si è mantenuto bassissimo, da tre nel 2021 ad un solo testo nel 2023, e nessuno per il 2024.

L'istruttoria legislativa si è dunque svolta secondo l'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia, confermando la sempre maggiore importanza dell'istruttoria in commissione, che si sviluppa attraverso un iter complesso che prevede audizioni e consultazioni e la presentazione di numerosi emendamenti.

Sotto questo profilo un dato che appare importante ai fini della valorizzazione dell'importanza e della complessità del lavoro che viene svolto in commissione è rappresentato dal fatto che sul totale complessivo di 53 leggi ben 18 abbiano visto la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico politico o soltanto tecnico e 4 gruppi di lavoro informali<sup>13</sup>. Molto frequenti sono state le consultazioni e audizioni nell'ambito dell'istruttoria in commissione<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Con riferimento al carattere manutentivo delle leggi si precisa che questo deriva dal fatto che le leggi prevedono disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere limitate o molto corpose, nei confronti delle norme originarie, spesso su leggi già modificate negli anni precedenti. Nella produzione manutentiva approvata nel corso del 2024, le materie interessate sono state diverse (cfr. a titolo di esempio l.r. 30/2024 in materia di concessioni demaniali marittime, l.r. 31/2024 relativa all'accatastamento di impianti a biocombustibile solido, l.r. 34/2024 sugli animali impiegati in manifestazioni).

<sup>11</sup> Sul punto si veda sempre la relazione *“Produzione legislativa e caratteri qualitativi”* che al paragrafo 5 evidenzia un decremento delle leggi di carattere manutentivo di ben 2,4 punti rispetto al 62,8 raggiunto nel 2023: nel 2024, infatti, sono state approvate 32 leggi sul totale di 53 aventi carattere manutentivo.

<sup>12</sup> Si segnala che nella precedente legislatura rispettivamente nel 2014 e nel 2015 erano state direttamente esaminate dall'aula rispettivamente ben 18 e 14 proposte di legge.

<sup>13</sup> Molto spesso, soprattutto a seguito delle osservazioni pervenute da audizioni o consultazioni, di pareri obbligatori e secondari, dei rilievi contenuti nelle schede di legittimità e fattibilità, gli Uffici del Consiglio e della Giunta si riuniscono in gruppi di lavoro informali per effettuare una riscrittura del testo.

<sup>14</sup> Su cui si veda la relazione *“Attività istruttoria in commissione”* e in particolare il paragrafo 6.

Sempre nello stesso senso acquista importanza il fatto che con riferimento all'approvazione di 4<sup>15</sup> proposte di legge si sia richiesto il parere istituzionale, previsto dall'articolo 46 del regolamento interno del Consiglio 27/2015, che definendolo obbligatorio stabilisce che *“Le proposte di atti che interessano profili disciplinati dallo Statuto o rilevanti profili istituzionali di carattere generale sono assegnate dal Presidente del Consiglio alla commissione competente in materia istituzionale, per il preventivo parere obbligatorio di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale, che viene allegato al parere della commissione consiliare referente”*.

Tale parere era divenuto infatti del tutto desueto tanto che negli anni precedenti della legislatura nessuna proposta di legge era stata assegnata alla Prima Commissione per l'espressione del parere istituzionale obbligatorio.

Tutte queste considerazioni che evidenziano il ruolo svolto dalle commissioni con particolare riferimento all'istruttoria legislativa portano a riconsiderare il ruolo del Consiglio regionale in qualità di soggetto di indirizzo politico e di raccordo fra cittadini e politica, in quanto soggetto capace di raccogliere le istanze provenienti dal territorio.

## 2.2 UN CASO PARTICOLARE: IL TESTO UNICO DEL TURISMO

Fatta questa premessa di carattere generale sui caratteri distintivi delle leggi approvate nel 2024, in questo paragrafo si richiama l'attenzione su un intervento particolarmente significativo del Consiglio regionale relativo all'approvazione della legge regionale 61/2024 (Testo Unico del turismo), di iniziativa della Giunta regionale, con cui si è provveduto a riordinare l'intera materia disciplinata precedentemente dalla legge regionale 86/2016.

Con tale intervento il Consiglio regionale ha dimostrato di poter recuperare in parte il proprio ruolo in qualità di soggetto di indirizzo politico, in grado di raccogliere le istanze provenienti dal territorio e orientare i comportamenti delle collettività di riferimento.

Come evidenziato nella relazione settoriale<sup>16</sup>, si tratta di uno degli atti più rilevanti sotto il profilo economico sociale dell'intera legislatura, composto da ben 149 articoli di riforma dell'intero settore<sup>17</sup>.

Tale legge, in particolare, ha innovato la disciplina delle strutture ricettive, anche al fine di arginare il fenomeno dell'*overtourism*, individuando gli strumenti

---

<sup>15</sup> Nel corso del 2024 le proposte di legge assegnate per l'espressione del parere istituzionale obbligatorio sono state 4, anche se effettivamente possono essere considerate 3, in quanto una proposta di legge è stata presentata a seguito del ritiro di un'altra sullo stesso argomento. Su questo cfr. la relazione *“L'attività istruttoria delle proposte di legge in Prima Commissione”*.

<sup>16</sup> Si rinvia alla relazione *“Politiche sullo sviluppo economico”*.

<sup>17</sup> Sull'iter istruttorio particolarmente si veda la complessa relazione *“L'attività istruttoria delle proposte di legge in Seconda Commissione”*.

più appropriati per cercare di limitare l'impatto dei processi turistici sulle proprie città, in modo da preservarne il tessuto sociale.

Sotto questo profilo particolarmente rilevante appare la disciplina innovativa degli affitti brevi, secondo cui i comuni a più alta densità turistica e i comuni capoluogo di provincia hanno la possibilità di individuare, in apposito regolamento, zone od aree omogenee in cui definire limiti specifici per lo svolgimento di tali attività, anche se svolte in forma imprenditoriale. La legge ha poi introdotto per i comuni dotati del richiamato regolamento un'importante novità relativa alla necessità di un'autorizzazione di durata quinquennale all'esercizio dell'attività di locazione.

A tale proposito si deve rilevare che la proposta di legge avanzata dalla Giunta è stata oggetto di una ponderata "riflessione" da parte della Commissione, che, anche grazie all'apporto di un gruppo tecnico politico, ha portato ad una serie di emendamenti che hanno poi determinato una sostanziale e condivisa riscrittura del testo<sup>18</sup>. Molte sono state, infatti, le modifiche oggetto di emendamenti frutto della elaborazione del gruppo tecnico politico e della collaborazione dei tanti soggetti auditi e consultati.

Sotto questo profilo, appare di tutta evidenza il ruolo svolto dalle commissioni e dal Consiglio regionale come soggetto portatore di indirizzo politico e collettore delle istanze provenienti dal territorio con riferimento all'elaborazione di un testo che fosse adeguato al contesto di riferimento.

### **3. UNO SGUARDO AL 2025**

#### **3.1. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA**

I dati relativi alla produzione normativa nel 2025 per i mesi ricompresi nella undicesima legislatura (gennaio-luglio) confermano e avvalorano l'andamento e le conseguenti osservazioni svolte con riferimento al 2024.

In particolare sono state approvate 47 leggi di cui 29 di Giunta e 16 di Consiglio. Altre due leggi sono di iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto, la prima relativa alle modalità organizzative per il suicidio medicalmente assistito<sup>19</sup>, la seconda, sulla rete pediatrica regionale, proposta dagli enti locali<sup>20</sup>. Con riferimento alla potestà legislativa esercitata anche per il 2025 la maggior parte delle leggi è afferente alla potestà legislativa mista concorrente e residuale. Anche per la produzione normativa del 2025 un dato rilevante consiste nella

---

<sup>18</sup> In particolare ci si riferisce alla parte relativa agli affitti brevi oggetto di riscrittura a seguito di un emendamento consiliare rispetto al testo originario pervenuto dalla Giunta regionale.

<sup>19</sup> La proposta di legge di iniziativa popolare relativa al suicidio assistito è stata presentata nel 2024 ed è divenuta poi la legge regionale 16/2025 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024).

<sup>20</sup> Legge regionale 44/2025 (Rete pediatrica e ruolo dell'Azienda ospedaliera universitaria Meyer IRCSS. Modifiche alla l.r. 40/2005).

costituzione di gruppi di lavoro volti ad adiuvarne il lavoro istruttorio delle commissioni e nel ritorno della previsione del parere istituzionale, anche solo in un caso.

### 3.2 TRE INTERVENTI LEGISLATIVI PARTICOLARMENTE SIGNIFICATIVI

Premessi i dati quantitativi riportati nel paragrafo precedente, resta da segnalare un'intensa attività del Consiglio regionale nella elaborazione di leggi innovative, che hanno visto valorizzare il ruolo del Consiglio regionale come soggetto capace di cogliere le istanze provenienti dalla società civile e dal contesto di riferimento e di tradurle in linee programmatiche di intervento e di indirizzo.

Sotto questo profilo acquistano particolare rilevanza e significato la legge regionale 5/2025 (Costituzione e funzionamento dei consorzi di sviluppo industriale finalizzati alla realizzazione di poli specifici per settori industriali. Strumenti per il sostegno a recupero cooperativistico d'impresa e del tessuto economico e sociale del territorio), la legge regionale 16/2025 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), la legge regionale 39/2025 (Disciplina della programmazione negoziata regionale. Modifiche alla l.r. 1/2015).

In particolare, con la prima legge<sup>21</sup>, di iniziativa consiliare, è stata dettata una disciplina di carattere ordinamentale dei consorzi di sviluppo industriale, finalizzata all'inquadramento generale dell'istituto e a definire e disciplinare l'assetto, l'organizzazione ed il funzionamento dei consorzi stessi.

Ciò che rileva in questa sede è che tale legge, durante i lavori istruttori, è stata oggetto di consistenti modificazioni rispetto al testo originariamente assegnato alla Seconda Commissione, al fine di renderlo coerente con le finalità ispiratrici della legge stessa e a risolvere alcuni nodi giuridici relativi alla natura del Consorzio e alla sua formazione.

Da segnalare poi l'approvazione di una proposta di legge di iniziativa popolare sul suicidio medicalmente assistito, divenuta poi la legge regionale 16/2025, che nel silenzio del legislatore statale, ha stabilito disposizioni di carattere organizzativo e procedurale volte ad assicurare la concreta e uniforme attuazione sul territorio regionale delle prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale con le sentenze 242/2019 e 135/2024, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, nelle more della normativa statale.

Ciò sulla base del presupposto fondato sul riconoscimento dell'evidente volontà della Corte costituzionale di dettare, in assenza della legislazione statale, una disciplina a carattere tendenzialmente autoapplicativo, basata sulla predeterminazione dei presupposti che escludono la punibilità dell'agevolazione al suicidio e sull'attribuzione di una funzione accertativa alle aziende sanitarie, da

---

<sup>21</sup> Su cui si veda la relazione *“Politiche sullo sviluppo economico”*.

esercitare nell'osservanza della procedura "medicalizzata" di cui agli articoli 1 e 2 della legge 219/2017<sup>22</sup>.

Come noto, la proposta di legge di iniziativa popolare, n. 5 del 2024 (Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019), divenuta poi la legge regionale 16/2025, nasce dall'iniziativa della Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica che ha visto la presentazione di una proposta di legge in diverse regioni e ha trovato un contesto "politicamente favorevole in Toscana".

Il testo di legge presentato dalla Associazione Luca Coscioni è stato poi profondamente rielaborato da un gruppo di lavoro tecnico politico, che ha portato ad una significativa riscrittura, anche sulla base delle osservazioni delle schede di legittimità e fattibilità e delle audizioni effettuate.

In particolare, il gruppo ha lavorato con l'obiettivo di depurare il testo dai profili che avrebbero potuto essere oggetto di questioni di legittimità costituzionale, ma ciò nonostante la legge è stata impugnata dal Governo di fronte alla Corte costituzionale.

Le ipotesi di modifica sono state poi formalizzate con appositi emendamenti, che sono stati votati ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 51/2010<sup>23</sup> per l'invio in aula e sono stati acquisiti dalla commissione. Il testo è stato licenziato dalla Terza Commissione, con parere favorevole a maggioranza<sup>24</sup>. In aula, la proposta di legge è stata portata all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti e gli emendamenti proposti dalla commissione consiliare referente sono stati trasmessi separatamente e con il parere dei promotori<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

<sup>23</sup> Recita testualmente questo articolo, dedicato all'esame e discussione: "1. *La proposta di legge dichiarata procedibile è portata all'esame del Consiglio regionale, che la vota nel merito, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, dello Statuto, non oltre nove mesi dalla presentazione [...].* 2. *La proposta di legge è portata all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti. Gli eventuali emendamenti proposti dalla commissione consiliare referente sono trasmessi separatamente e con il parere dei promotori di cui all'articolo 6 o dei delegati di cui all'articolo 13.* 3. *I promotori, in rappresentanza dei sottoscrittori, e i delegati sono ammessi all'esame istruttorio della proposta di legge nei modi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale*".

<sup>24</sup> Sono state necessarie 7 sedute di cui 3 dedicate alle audizioni.

<sup>25</sup> In commissione è stata presentata una pregiudiziale di costituzionalità con cui si chiedeva "la non trattazione della PDLIP n. 5, in quanto sussistono questioni di legittimità costituzionale ex art. 134 della Costituzione per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. l e terzo comma della Cost.". Tale questione è stata trattata dalla commissione ai sensi dell'articolo 47, comma 12 del regolamento interno dell'assemblea regionale, secondo cui le "questioni pregiudiziali non possono essere decise nel corso dell'esame in commissione". La questione è stata successivamente riproposta in aula e respinta.

La legge è stata poi approvata in aula dopo ampio e intenso dibattito, in considerazione della delicatezza del tema che involge senza alcun dubbio un aspetto molto significativo della vita di una persona<sup>26</sup>.

Sotto questo profilo merita evidenziare come l'approvazione della legge in esame abbia costituito un'importante occasione per il Consiglio regionale di promuovere un intervento legislativo di grande rilevanza promosso dalla società civile, in assenza della disciplina da parte dello Stato su una questione molto significativa e delicata che tocca le coscienze dei cittadini.

Infine, un cenno alla legge regionale 39/2025 (Disciplina della programmazione negoziata regionale. Modifiche alla l.r. 1/2015), di iniziativa consiliare, con cui è stato introdotto nel nostro ordinamento un sistema a regime per inglobare nel suo complesso la programmazione degli aiuti finanziari agli enti locali, da realizzarsi in applicazione del principio della programmazione negoziata e in coerenza con il principio di sussidiarietà e di pari ordinazione degli enti locali, al fine di realizzare in maniera condivisa gli obiettivi e le linee programmatiche regionali individuate nel Programma regionale di sviluppo e nel Documento di economia e finanza regionale.

Tale legge nasce dunque con la volontà di definire un sistema organico di programmazione in accordo con gli enti locali capace di valorizzare i diversi interventi promossi dagli stessi e garantire uno sviluppo equilibrato dei territori.

Con tale intervento normativo dunque il Consiglio regionale si è mostrato particolarmente capace di raccogliere, con estrema sensibilità politica, l'esigenza fortemente avvertita dal contesto territoriale di riferimento di assicurare una valutazione paritaria dei progetti presentati dagli enti locali, a seguito del moltiplicarsi del ricorso a interventi occasionali nonché di tradurre tale esigenza in politiche programmatiche di intervento.

### 3.3. LA LEGGE DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Nel corso del 2025 è stata poi approvata la legge regionale 26 del 2025 di riforma del Consiglio delle autonomie locali, su iniziativa dell'Ufficio di presidenza<sup>27</sup> e attesa da lungo tempo.

Tale legge definisce la nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL), che, come noto, svolge un'importante funzione di attuazione statutaria, garantendo la rappresentanza degli enti locali e il loro concorso,

---

<sup>26</sup> Successivamente con riferimento alla legge regionale in oggetto, è stata effettuata istanza al Collegio regionale di garanzia statutaria di verifica di conformità allo Statuto e in particolare ai principi di cui agli articoli 1, 3, 4 e 5 con il riparto di competenze legislative previsto in Costituzione. Il Collegio ha ritenuto che l'intervento normativo in esame non implichi alcuna violazione della potestà legislativa regionale e alcuna violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 dello Statuto per come presidiato dall'articolo 117 della Costituzione.

<sup>27</sup> Sulle motivazioni che hanno determinato tale riforma si veda la relazione "*Consiglio delle autonomie locali*".

mediante le forme della proposta e della consultazione, alla formazione della volontà del Consiglio regionale.

La disciplina del CAL, necessitava già da tempo di una nuova stesura al fine di perseguire obiettivi di semplificazione funzionale e procedurale per quanto attiene ai meccanismi di costituzione e di funzionamento, nonché di potenziamento della rappresentanza territoriale e del ruolo delle autonomie locali nel procedimento legislativo.

Proprio al fine di garantire la rappresentanza unitaria del sistema degli enti locali toscani, si è ritenuto di confermare quali componenti di diritto del CAL il sindaco metropolitano, i sindaci dei comuni capoluogo di provincia e i presidenti delle province.

Al fine di rafforzare la rappresentanza dei territori, è stata poi introdotta la designazione di trenta componenti elettivi da parte delle assemblee dei sindaci e della conferenza metropolitana.

Sono infine previsti quali componenti del CAL, tre presidenti di unioni di comuni designati da ANCI Toscana che provvede a designare altresì i sindaci di tre comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti sempre al fine di esprimere compiutamente anche le posizioni delle unioni e degli enti di minore dimensione demografica.

### 3.4 LA LEGGE REGIONALE 29/2025 E IL FONDO SPECIALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE LEGGI CONSILIARI

Da ultimo si segnala l'approvazione della legge regionale 29/2025 sul Fondo speciale per il finanziamento delle leggi consiliari.

Con tale legge si interviene sulla legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) al fine di semplificare<sup>28</sup> le procedure per l'utilizzo delle risorse destinate alla copertura degli oneri delle leggi di iniziativa consiliare. A tal fine, pertanto, si dispone la riallocazione sul bilancio regionale del fondo speciale, previsto dall'articolo 16 della legge regionale 1/2015 per il finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare, che risultava iscritto sul bilancio del Consiglio regionale.

Ciò anche in considerazione delle perplessità manifestate in più occasioni dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti nella *“Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell'anno 2023”*. Con riferimento all'articolo 16 della legge regionale 1/2015, la Corte, infatti, aveva rimarcato, tra l'altro, che gli oneri finanziari derivanti da provvedimenti legislativi di esclusiva competenza consiliare erano posti a carico

---

<sup>28</sup> Così come già auspicato con l'ordine del giorno 695 approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 21 dicembre 2023.

del bilancio del Consiglio regionale, in modo non coerente con l'articolo 49 del decreto legislativo 118/2011<sup>29</sup> nonché con la ripartizione delle funzioni tra Giunta e Consiglio regionale. Secondo tale ripartizione, infatti, alla Giunta devono essere istituzionalmente imputate le funzioni esecutive e l'attuazione delle politiche pubbliche, per cui le iniziative legislative onerose devono, coerentemente, trovare esclusiva copertura nel bilancio regionale.

#### **4. GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE**

##### **4.1. GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEL 2024**

Con riferimento agli atti di pianificazione e programmazione, nel corso del 2024 si è registrata, a fronte del ritardo con cui è stato approvato solo a luglio del 2023 il piano regionale di sviluppo (PRS) 2021-2025, la conseguente necessità di slittamento dei termini per l'approvazione dei piani attuativi del nuovo ciclo della programmazione regionale<sup>30</sup>.

In questo contesto si è dovuto intervenire dunque con la legge regionale 32/2024 (Disposizioni in materia di programmazione regionale. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 39/2000, 40/2005, 9/2010, 55/2011, 1/2015) per disporre, per la vigenza del PRS 2021-2025, la proroga di piani e programmi regionali attuativi del precedente PRS 2016-2020 allo scopo di assicurare il coordinamento di quest'ultimi con il nuovo ciclo della programmazione di cui al PRS 2021-2025 e consentire continuità all'azione amministrativa.

Sono stati così prorogati: il piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) 2018-2020, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 ottobre 2019, n. 73<sup>31</sup>; il piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA), approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 72<sup>32</sup>; il piano di gestione dei rifiuti vigente al momento dell'entrata in vigore della legge<sup>33</sup>; il piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM) approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 12 febbraio 2014, n. 18.<sup>34 35</sup>

---

<sup>29</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

<sup>30</sup> Su cui si veda la relazione *“Politiche istituzionali”*.

<sup>31</sup> Articolo 1 della legge regionale 32/2024. Su questo si veda la relazione di *“Politiche sanitarie e sociali”*.

<sup>32</sup> Articolo 2 della legge regionale 32/2024. Sotto questo profilo si veda la relazione *“Politiche per la tutela dell'ambiente”*.

<sup>33</sup> Articolo 3 della legge regionale 32/2024.

<sup>34</sup> Articolo 4 della legge regionale 32/2024.

<sup>35</sup> Si veda poi l'articolo 6 della legge regionale 32/2024 che ha disposto che *“Il piano forestale regionale resta in vigore cinque anni dalla sua entrata in vigore ed è soggetto ad aggiornamento e revisione al fine di adeguarne i contenuti al nuovo ciclo di programmazione regionale definiti nel PRS.”*

Inoltre, attraverso l’inserimento di una disposizione transitoria<sup>36</sup>, si è inteso disciplinare anche la programmazione dei nuovi piani e programmi attuativi del PRS 2021-2025 che sarebbero entrati in vigore nel corso della undicesima legislatura, ai quali è stata riconosciuta una validità pluriennale oltre i termini di durata della legislatura di riferimento, fatta comunque salva la riserva del Consiglio regionale, nell’esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-programmatico, di dare indicazioni nel contenuto del nuovo PRS, per una loro riprogrammazione.

Con riferimento alla pianificazione settoriale per le varie materie, in Terza Commissione durante il 2024, prorogato con legge il piano socio sanitario vigente, si è dato avvio al nuovo ciclo della programmazione socio-sanitaria, risultando pendente la proposta giuntaale avente ad oggetto il piano integrato regionale sanitario e sociale 2024-2026.

Per quanto riguarda la Quarta Commissione, nel corso del 2024, prorogato il piano dei rifiuti vigente, gran parte del lavoro istruttorio è stato riservato all’approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - piano regionale dell’economia circolare (PREC)<sup>37</sup>, in considerazione della complessità degli aspetti procedurali che lo hanno contraddistinto<sup>38</sup>.

#### 4.2 GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEL 2025

Di seguito solo un cenno agli atti di pianificazione adottati nel corso dei mesi gennaio-luglio 2025, a fine legislatura, in modo da dare conto dell’intensa attività del Consiglio regionale in questo periodo<sup>39</sup>.

Infatti, proprio in considerazione dell’approssimarsi della fine della legislatura, nel periodo gennaio-luglio sono stati approvati molti atti di pianificazione di importanza fondamentale per la programmazione regionale, attesi da lungo tempo e prorogati nel 2024.

---

<sup>36</sup> Articolo 5 della legge regionale 32/2024.

<sup>37</sup> Come è noto, il PREC rappresenta uno dei principali strumenti di programmazione in materia ambientale, attraverso il quale la regione definisce in maniera integrata le proprie politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. Il PREC è inoltre atto di governo del territorio ai sensi dell’articolo 10 della legge regionale 65/2014 ed è stato approvato secondo il procedimento bifasico (adozione e approvazione) previsto dall’articolo 19 della stessa legge.

<sup>38</sup> Come si vede nella relazione *“L’attività istruttoria delle proposte di legge in Quarta Commissione”*, il piano rifiuti è stato assegnato alla Quarta Commissione nel corso del 2023, è stato adottato dal Consiglio regionale nel settembre 2023 (deliberazione n. 68), l’istruttoria sulle osservazioni pervenute è stata svolta in Commissione a partire dal luglio 2024 fino all’approvazione in via definitiva a gennaio 2025 (Deliberazione del Consiglio regionale 15 gennaio 2025, n. 2): un lungo percorso disseminato da molte sedute, audizioni e approfondimenti tutti dedicati ad un piano che aspira ad essere “uno degli assi portanti del processo di conversione ecologica della nostra Regione” (cfr. Prefazione del PREC).

<sup>39</sup> Il paragrafo si limita a dar conto dei piani approvati nei mesi di gennaio-luglio del 2025, e dunque a fine legislatura, che saranno invece trattati con riferimento al loro iter e ai contenuti nel Rapporto relativo all’anno 2025.

In particolare, tra gli atti più importanti sono stati approvati: con deliberazione 15 gennaio 2025, n. 2, il piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - piano regionale dell'economia circolare; con deliberazione 25 febbraio 2025, n. 8, il piano regionale di coordinamento crematori ex articolo 6 della legge regionale 31 maggio 2004, n. 29; con deliberazione 24 luglio 2025, n. 59, il piano regionale per la qualità dell'aria ambiente; con deliberazione 29 luglio 2025, n. 64 il piano regionale di tutela dall'amianto (PRTA).

E' stato invece adottato, con deliberazione 29 luglio 2025, n. 60, il piano faunistico venatorio regionale (PFVR).