

# **PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2024 E CARATTERI QUALITATIVI**

Carla Paradiso

## **1. INTRODUZIONE**

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana monitora la produzione normativa avendo riguardo ad una serie di parametri, ormai consolidati, di tipo qualitativo, come la classificazione delle leggi per materia, per tipologia normativa e per tecnica redazionale, che servono ad individuare l'ambito in cui le normative svolgono la loro azione; e di tipo quantitativo, cioè che fanno riferimento a fattori 'fisici' delle leggi, quali la loro dimensione (numero degli articoli, dei commi, delle parole e dei caratteri).

## **2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2024**

Nel 2024 le leggi approvate sono state 53<sup>1</sup>, interrompendo la linea di riduzione della legislazione iniziata con il primo anno completo di legislatura, il 2021, che ha visto l'emanazione di 49 leggi, per proseguire con 43 nel secondo anno e 44 nel terzo anno.

Rimane ferma una diminuzione rispetto alle 68 leggi del 2019, (di cui una legge di modifica statutaria) corrispondente anno della legislatura precedente.

Se si confronta il dato del 2024 con quello del 2023 il dato è in crescita di nove unità, modificando così la tendenza ad una riduzione del corpus normativo rispetto alla legislatura precedente.

Nonostante questa inversione di tendenza il dato complessivo della legislatura segnala comunque una diminuzione della produzione normativa se si confronta il dato totale dei corrispettivi anni della precedente legislatura in cui sono state approvate 297 leggi, di cui tre di modifica statutaria, mentre nell'attuale legislatura al 31 dicembre 2024 sono stati licenziati 201 testi di legge, di cui due sono leggi di modifica statutaria.<sup>2</sup>

L'undicesima legislatura, con 96 leggi in meno rispetto alla produzione della legislatura precedente, conferma come proprio carattere distintivo la tendenza alla riduzione del corpo normativo regionale, nonostante il quarto anno della legislatura, con una produzione in crescita, spezzi la linea di tendenza di decremento.

---

<sup>1</sup> Il dato differisce da quello presente nella relazione sull'iniziativa legislativa perché quattro proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2024, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2025 (l.r. 3, 4, 5 e 6 del 2025), quindi saranno conteggiate e analizzate nel 2025 in questa parte del rapporto dedicato alle leggi effettivamente promulgate nell'anno in esame.

<sup>2</sup> Nella decima legislatura sono state licenziate complessivamente quattro leggi di modifica statutaria (l.r. 23/2017; 64/2018; 4/2019; 46/2020), di cui tre nel periodo preso in considerazione. Nell'undicesima legislatura le leggi di modifica statutaria sono la 20/2022 e la 5/2023.

**Tabella n. 1 - Produzione legislativa della undicesima legislatura anni 2020 - 2021 – 2022 – 2023 - 2024**

| ANNO      | ANNO 2020 <sup>3</sup> | ANNO 2021 | ANNO 2022                        | ANNO 2023                        | ANNO 2024 |
|-----------|------------------------|-----------|----------------------------------|----------------------------------|-----------|
| NR. LEGGI | 12                     | 49        | 43<br>(di cui 1 l.r. statutaria) | 44<br>(di cui 1 l.r. statutaria) | 53        |

Come per l'anno precedente, l'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2024 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio<sup>4</sup>; sebbene siano state presentate una proposta di legge di iniziativa popolare e una proveniente da enti locali<sup>5</sup>, nessuna delle due è stata approvata nel 2024<sup>6</sup>.

Delle cinquantatré leggi approvate, 40 sono di iniziativa giuntale, pari al 75,5 per cento; dodici sono di provenienza consiliare e corrispondono al 22,6 per cento%. Un ultimo testo deriva dall'unificazione di due proposte di legge provenienti da entrambi i promotori e corrisponde al 1,9 per cento del totale delle leggi pubblicate.

**Tabella n. 2 - Produzione legislativa anni 2020-2021-2022-2023-2024 - undicesima legislatura - divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare**

| ANNO                                              | GIUNTA    |       | CONSIGLIO |      | TOTALI                                     |     |
|---------------------------------------------------|-----------|-------|-----------|------|--------------------------------------------|-----|
|                                                   | NR. LEGGI | %     | NR. LEGGI | %    | NR. LEGGI                                  | %   |
| <b>2020</b> <sup>(XI leg.ra)</sup> <sup>(3)</sup> | 9         | 75%   | 2         | 16,7 | 12<br>(11 +1 di iniziativa GR e CR – 8,3%) | 100 |
| <b>2021</b>                                       | 37        | 75,5% | 12        | 24,5 | 49                                         | 100 |
| <b>2022</b>                                       | 27        | 62,8% | 16        | 37,2 | 43                                         | 100 |
| <b>2023</b>                                       | 35        | 79,5% | 8         | 18,2 | 44 (43+ 1 di iniziativa GR e CR – 2,3%)    | 100 |
| <b>2024</b>                                       | 40        | 75,5% | 12        | 22,6 | 52 + 1 GR e CR (1,9%)                      | 100 |

<sup>3</sup> Per l'anno 2020 i dati segnalati corrispondono al periodo ottobre – dicembre 2020, cioè dall'inizio della undicesima legislatura.

<sup>4</sup> Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

<sup>5</sup> La proposta di legge di iniziativa popolare relativa al suicidio assistito, presentata nel 2024, è stata poi approvata e promulgata nel 2025 (con l.r. 16/2025), superando anche il vaglio del Collegio di garanzia richiesto dalle opposizioni di centro-destra. La proposta di legge di iniziativa degli enti locali (pdl 7) riguarda la rete pediatrica regionale ed è al vaglio della Terza Commissione.

<sup>6</sup> In questa parte del Rapporto non si prendono in considerazione le proposte di legge al Parlamento.

Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione seguito dalle cinquantatré leggi del 2024, nessuna di esse ha seguito un iter di approvazione abbreviato perché direttamente presentata all'aula, senza quindi passare dall'esame della commissione di merito, nemmeno le due proposte provenienti dall'Ufficio di presidenza.

Con la nuova legislatura il numero delle proposte presentate direttamente in aula è decisamente inferiore rispetto agli anni delle legislature precedenti in cui erano state presentate ed esaminate direttamente dall'aula un massimo di diciotto proposte nel 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di quattordici nel 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Il numero è poi sceso nell'ordine di numeri ad una cifra, rientrando in quelli che si possono definire dati fisiologici, tornando a salire nel 2019 e 2020 con rispettivamente dieci e undici leggi approvate direttamente dall'aula. 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, attenendosi così il più possibile all'ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia.

È evidente che l'avvalersi di un iter abbreviato di approvazione delle leggi è dettato dall'urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, I dati della legislatura precedente, però, potevano far dubitare che ci fosse sempre stata questa necessità e i dati degli ultimi anni con una costante diminuzione del ricorso a questo istituto, fino al dato del 2024 in cui non si è mai fatto uso dell'iter abbreviato sembrano avvalorare che è possibile attenersi al normale svolgimento di approvazione delle leggi previsto dallo Statuto e dal regolamento dell'Assemblea, restringendo i casi in cui l'urgenza rende necessario scavalcare le commissioni di merito.

### **3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI**

Questa parte della presente relazione è dedicata ai risultati della rilevazione degli elementi che compongono le leggi: articoli, commi, parole e caratteri. Si tratta di una rilevazione prettamente quantitativa che ha il compito di evidenziare la corposità del complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Nel caso delle leggi toscane che contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi, è conteggiato anche il preambolo nei suoi due elementi costitutivi, visto e considerato, e nella rilevazione per caratteri e per parole che quindi concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione al conteggio degli articoli e ai commi.

La produzione normativa del 2024 con le sue cinquantatre leggi è composta complessivamente da 829 articoli, 1886 commi, 155.407 parole e 897.109 caratteri (Tabella 3).

Il confronto con i dati dell'anno precedente evidenzia che le nove leggi in più corrispondono a 266 articoli in più, mentre equivalgono a 692 commi in più.

In generale la produzione normativa del 2024 è più corposa non solo come numero di leggi, ma anche come singole componenti e lo si evince meglio facendo un confronto con la media degli articoli e dei commi per i due anni: le 44 leggi del 2023 sono composte in media da 12,7 articoli e da circa 27 commi; le 53 leggi del 2024 sono costituite in media da 15,6 articoli e da 35,5 commi.

È evidente che l'aumento degli articoli e dei commi, come degli altri elementi rilevati, non dipenda soltanto dal numero maggiore di leggi approvate nel corso dell'anno 2024, ma indica anche una produzione più ponderosa, anche se dai singoli elementi quantitativi non è possibile stabilire se ciò corrisponda alla presenza di un numero più consistente di disposizioni.

**Tabella n. 3 - Leggi regionali del 2020, del 2021, del 2022, del 2023 e del 2024 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri**

| ANNI      | 2020 <sup>7</sup> | 2020 (XI LEGISLATURA) | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    |
|-----------|-------------------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|
| LEGGI     | 82                | 12                    | 49      | 43      | 44      | 53      |
| ARTICOLI  | 827               | 111                   | 483     | 473     | 563     | 829     |
| COMMI     | 1665              | 236                   | 920     | 952     | 1.194   | 1.886   |
| PAROLE    | 162.655           | 24.339                | 96.803  | 93.650  | 107.611 | 155.407 |
| CARATTERI | 939.025           | 137.970               | 561.361 | 539.488 | 615.122 | 897.109 |

La tabella 4, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare, per il solo anno 2024<sup>8</sup>.

**Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2024 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali**

|           | GIUNTA  | CONSIGLIO | GR + CR | TOTALI  |
|-----------|---------|-----------|---------|---------|
| ARTICOLI  | 765     | 55        | 9       | 829     |
| COMMI     | 1.762   | 109       | 15      | 1886    |
| PAROLE    | 142.840 | 10786     | 1781    | 155.407 |
| CARATTERI | 823.221 | 63.505    | 10393   | 897.109 |

<sup>7</sup> I dati riguardano l'intero anno.

<sup>8</sup> Cfr. per gli anni precedenti i relativi rapporti sulla legislazione,

L'analisi degli elementi quantitativi rileva, come sempre, la maggiore composizione complessiva delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare, dovuta ad una più numerosa presenza di leggi di iniziativa dell'esecutivo.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo quattro leggi regionali si possono definire maggiormente consistenti e sono tutte di origine giuntale. In particolare il testo unico per il turismo con 149 articoli e 503 commi; la legge regionale 7 che detta disposizioni in materia di programmazione e bilanci degli enti dipendenti, con 88 articoli e 155 commi, per la maggior parte articoli di modifica di leggi esistenti; la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento formata da 82 articoli e 115 commi (l.r. 25/2024); la legge di stabilità per il 2025 (l.r. 58/2024) composta da 64 articoli e 141 commi.

Altre 4 leggi sono composte da un minimo di 31 ad un massimo di 47 articoli (l.r. 10, l.r. 38, l.r. 57, l.r. 59); il numero dei commi corrispondenti è più variegato perché va da un minimo di 57 commi a un massimo di 172, massimo rilevabile soprattutto dalle leggi collegate alle variazioni di bilancio.

Altre trentotto leggi sono composte da un minimo di due ad un massimo di dieci articoli, di queste, venti testi non superano i cinque articoli, e il numero dei commi non supera il numero di venti, e in maggior parte è al di sotto dei dieci commi. In questa categoria si collocano tutte le 12 leggi di iniziativa consiliare.

Le altre sette leggi sono composte da un minimo di undici articoli ad un massimo di 21 e sono tutte leggi di iniziativa della Giunta.

### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

A partire dal 2009, le leggi regionali toscane premettono all'articolato un preambolo<sup>9</sup> contenente le motivazioni della legge. Come già ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005, la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri<sup>10</sup>, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli, parole e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi, cioè i 'visto' e i 'considerato'.

Le leggi regionali del 2024 contengono 441 'visto' e 378 'considerato'.

---

<sup>9</sup> Il preambolo è anteposto all'articolato ed è suddiviso in due parti: la prima parte, denominata 'visto', contiene il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento; la seconda parte, denominata 'considerato', raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato.

<sup>10</sup> Di questo fattore si deve tener conto nel confrontare la legislazione regionale toscana con altre legislazioni regionali che non hanno nei loro testi di legge un simile contenuto.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le ventisette leggi di iniziativa giuntale contengono 382 ‘visto’ e 330 ‘considerato’; le dodici leggi provenienti dall’iniziativa consiliare sono composte da 48 ‘visto’ e 40 ‘considerato’.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2024 quattro leggi hanno modificato il preambolo di sette leggi<sup>11</sup>, tutte le leggi regionali che modificano il preambolo provengono, come iniziativa, dalla Giunta.

Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all’articolato della legge originaria, perché evidentemente modificano, sia pur limitatamente, la motivazione precedente.

L’andamento annuale dei ‘visto’ e dei ‘considerato’, come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell’anno; nel 2024 la media dei ‘visto’ si attesta sull’8,32 visto per atto, con un incremento di 1,17 in più rispetto alla media rilevata nel 2023 di 7,15 ‘visto’; mentre la media dei ‘considerato’ per l’anno 2024 si attesta a 7,13 con un decremento dell’1,62 rispetto alla media di 8,75 del 2023.

#### **4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA**

Per la classificazione della produzione normativa relativa alla potestà legislativa esercitata si fa riferimento a quanto riportato nella parte dei ‘visto’ presente nel preambolo di tutte le leggi che, oltre a specificare quali sono le disposizioni normative che supportano ciascuna legge, individua le norme relative alla potestà legislativa esercitata. L’inserimento di tale indicazione, nel preambolo, è previsto dal protocollo d’intesa stipulato tra Giunta e Consiglio nel 2010-2011<sup>12</sup>, in attuazione dell’articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione.

La produzione normativa dell’anno 2024 vede esercitata la potestà legislativa concorrente in sedici leggi, pari al 30,1 per cento, in dieci leggi si esercita la potestà residuale (18,9%). La maggior parte delle leggi attesta nel preambolo l’esercizio di entrambe le potestà nella stessa legge: ventisette leggi su cinquantatré, pari al 51 per cento.

Dalla tabella 5 è possibile verificare come, nell’undicesima legislatura, si stanno esercitando le competenze regionali relativamente alla potestà legislativa.

---

<sup>11</sup>Le quattro leggi regionali che modificano il preambolo sono: 11/2024 (Disposizioni in materia di impianti di radiocomunicazione. Modifiche alla l.r. 49/2011); 25/2024 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2024); 30/2024 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016); l.r. 57/2024 (Disciplina dell’innovazione digitale nel territorio regionale e tutela dei diritti di cittadinanza digitale. Modifiche alla l.r. 54/2009).

<sup>12</sup> Atto d’intesa approvato con delibera dell’Ufficio di presidenza del 27 settembre 2010, n. 65, per il Consiglio regionale e con decreto del Presidente della Giunta regionale 5 gennaio 2011, n. 1 per la Giunta.

**Tabella n. 5 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 – 2022 – 2023 - 2024)**

|                           | POTESTÀ CONCORRENTE |      | POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA) |      | MISTA     |      | TOTALE                       |     |
|---------------------------|---------------------|------|---------------------------------|------|-----------|------|------------------------------|-----|
|                           | NR. LEGGI           | %    | NR. LEGGI                       | %    | NR. LEGGI | %    | NR. LEGGI                    | %   |
| <b>2020<sup>(*)</sup></b> | 3                   | 25,0 | 2                               | 16,7 | 7         | 58,3 | 12                           | 100 |
| <b>2021</b>               | 17                  | 34,7 | 11                              | 22,4 | 21        | 42,9 | 49                           | 100 |
| <b>2022</b>               | 9                   | 21,4 | 9                               | 21,4 | 24        | 57,2 | 42<br>(+ 1 LR<br>STATUTARIA) | 100 |
| <b>2023</b>               | 17                  | 39,5 | 11                              | 25,6 | 15        | 34,9 | 43<br>(+1 LR<br>STATUTARIA)  | 100 |
| <b>2024</b>               | 16                  | 30,1 | 10                              | 18,9 | 27        | 51   | 53                           | 100 |

(\*) I dati del 2020 riguardano ottobre – dicembre cioè i mesi che rientrano nella undicesima legislatura.

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

**Tabella n. 6 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la decima legislatura (anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)**

| ANNO         | POTESTÀ CONCORRENTE |      | POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA) |      | MISTA     |      | TOTALE           |     |
|--------------|---------------------|------|---------------------------------|------|-----------|------|------------------|-----|
|              | NR. LEGGI           | %    | NR. LEGGI                       | %    | NR. LEGGI | %    | NR. LEGGI        | %   |
| <b>2015*</b> | 11                  | 44   | 8                               | 32   | 6         | 24   | 25               | 100 |
| <b>2016</b>  | 26                  | 31,7 | 19                              | 23,2 | 37        | 45,1 | 82               | 100 |
| <b>2017</b>  | 25                  | 39   | 15                              | 23,5 | 24        | 37,5 | 64 <sup>13</sup> | 100 |
| <b>2018</b>  | 16                  | 27,6 | 17                              | 29,3 | 25        | 43,1 | 58 <sup>13</sup> | 100 |
| <b>2019</b>  | 18                  | 26,4 | 22                              | 32,4 | 28        | 41,2 | 68 <sup>13</sup> | 100 |
| <b>2020*</b> | 16                  | 22,9 | 12                              | 17,1 | 42        | 60   | 70 <sup>13</sup> | 100 |

(\*) I dati del 2015 riguardano il periodo giugno – dicembre e i dati del 2020 sono riferiti a gennaio - settembre e rientrano nella decima legislatura

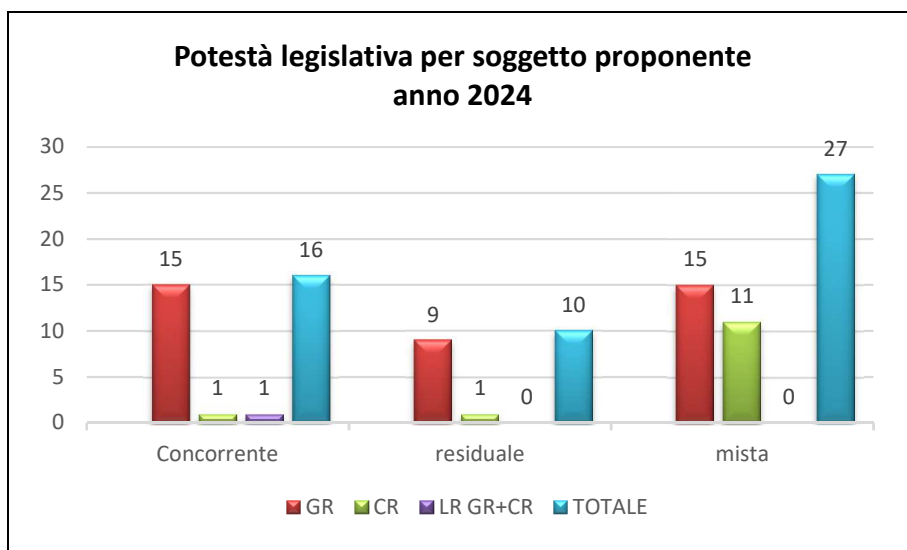
Facendo riferimento all’iniziativa, le quaranta leggi regionali provenienti dalla Giunta sono per il 37,5 per cento classificate nella categoria concorrente (15

<sup>13</sup> Comprende anche la legge di modifica statutaria.

leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 22,5 per cento delle leggi (9 leggi) e la potestà mista nel 40 per cento dei casi (16 leggi).

Le dodici leggi di iniziativa consiliare si dividono su due voci: potestà legislativa mista e residuale, nessuna legge ad iniziativa consiliare si colloca tra le materie concorrenti. Undici delle dodici leggi di provenienza consiliare sono ascritte all'esercizio della potestà legislativa mista (91,7%), un'unica legge esercita la potestà legislativa residuale, pari all'8,3 per cento. La legge regionale proveniente dall'unificazione di una proposta di Giunta e l'altra di Consiglio esercita una competenza concorrente<sup>14</sup>.

**Grafico n. 1 - Potestà legislativa per soggetto proponente anno 2024**



## 5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

La produzione legislativa annuale è classificata anche sotto il profilo della tipologia normativa, cioè individuando le leggi che si occupano del profilo istituzionale, le leggi di settore, le leggi di manutenzione, quelle di bilancio e le leggi provvedimento e così via.

Per le leggi regionali del 2024 la classificazione ha confermato l'andamento degli anni e delle legislature precedenti. La maggior parte degli atti si colloca nella tipologia manutentiva<sup>15</sup>, cioè 32 leggi sul totale di 53 sono testi che vanno a modificare leggi già esistenti, pari al 60,4 per cento. Nonostante la percentuale superiore al cinquanta per cento di leggi manutentive

<sup>14</sup> Si tratta della legge regionale 47/2024 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del patrimonio paesaggistico. Modifiche alla l.r. 18/2017).

<sup>15</sup> Sono escluse le leggi di variazione di bilancio che pure, spesso, intervengono a modificare testualmente la legge del bilancio previsionale, mentre nella classificazione per tecnica redazionale tali leggi sono inserite tra le leggi di novellazione o di tecnica mista.



dell'ordinamento esistente, nel 2024 c'è un decremento di tali disposizioni di ben 2,4 punti, rispetto al 62,8 raggiunto nel 2023 (cfr. tabella 7).

Le rimanenti ventuno leggi sono distribuite tra altre 5 voci: istituzionale, settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio: una legge è classificata come istituzionale, sei leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diverse materie; due leggi sono state classificate alla voce intersettoriale, si tratta di interventi normativi collegati alle leggi finanziarie; sette sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni); quattro testi normativi rientrano tra le leggi provvedimento. Infine un testo è stato classificato nella categoria Testi unici ed è la legge regionale 61/2024 (Testo unico del turismo), un testo che per la materia trattata potrebbe far parte delle leggi di settore, ma che qui viene evidenziata a parte.

La legge classificata istituzionale tratta di disposizioni organizzative per le procedure di gara che interessano le strutture regionali e introduce modifiche alla legge regionale 38/2007 (l.r. 15/2024).

Alla voce settore, le sei leggi così classificate si occupano di promozione della circolazione di crediti fiscali (l.r. 17/2024), di soccorso alpino e speleologico (l.r. 18/2024), di funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati e del procedimento per la bonifica dei siti inquinati, modificando la legge regionale 25/1998 (l.r. 18/2024). Fanno sempre parte della classificazione settore anche la legge in materia di servizio fitosanitario regionale (l.r. 37/2024), la legge in materia di manutenzione del territorio (l.r. 48/2024) e la disciplina per l'innovazione digitale e la tutela dei diritti di cittadinanza digitale (l.r. 57/2024).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le quattro leggi regionali afferenti a questa tipologia prevedono interventi del Consiglio per le celebrazioni dell'80° anniversario della Liberazione e la commemorazione delle vittime di stragi nazifasciste (l.r. 3/2024), iniziative per il recupero del patrimonio culturale e storico dei comuni danneggiati dagli eventi alluvionali del 2023 (l.r. 4/2024) e misure di contrasto alla povertà energetica (l.r. 55/2024).

Alla voce intersettoriale afferiscono due leggi entrambe relative a disposizioni legate al bilancio (l.r. 38 e l.r. 59),

La numerosa normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali, spesso su leggi già modificate negli anni precedenti. Nella produzione manutentiva approvata nel corso del 2024, le materie interessate sono diverse e numerose, per citarne solo alcune si va da interventi in materia di concessioni demaniali marittime (l.r. 30/2024) all'accatastamento di impianti a biocombustibile solido (l.r. 31/2024), all'introduzione di specifiche disposizioni sugli animali impiegati in manifestazioni (l.r. 34/2024).

Non mancano interventi sulle disposizioni precedenti in merito agli eventi eccezionali verificatisi negli ultimi anni (l.r. 6/2024), né manca la legge regionale per la manutenzione dell'ordinamento (l.r. 25/2024).

Si incide sulla programmazione regionale e i bilanci degli enti dipendenti (l.r. 7/2024 e l.r. 32/2024), sui consigli direttivi degli enti parco regionali (l.r. 23/2024); con altre disposizioni si modifica la normativa in materia di trasporto pubblico locale (l.r. 36/2024). In materia socio assistenziale troviamo le leggi regionali 2/2024 sulle strutture residenziali e semi residenziali, le disposizioni per la rieducazione degli autori di violenza di genere (l.r. 8/2024), e l'adeguamento delle misure a sostegno dell'autonomia abitativa dei giovani che in base ad un provvedimento giudiziario risiedono fuori dal nucleo familiare originario (l.r. 40/2024); queste sono solo una parte delle leggi che operano modifiche su leggi già esistenti e che sono classificate alla voce manutenzione.

Per quanto riguarda l'impatto sulle leggi di base, le modifiche, nella maggior parte dei casi, intervengono su una singola legge e sono composte, da un numero di articoli limitati, che vanno da due soli articoli ad un massimo di quattordici, eccetto la legge regionale 7/2024 che, con 88 articoli, incide sulle disposizioni in materia di programmazione e di bilanci degli enti dipendenti modificando 12 leggi; e la legge di manutenzione annuale dell'ordinamento regionale (l.r. 25/2024) che consta di 82 articoli e modifica 39 leggi.

Le complessive trentadue leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione e classificate come tecnica mista, per quanto riguarda la tecnica redazionale, introducono modifiche su 121 leggi vigenti, a volte si tratta della stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno, e spesso sono interventi su parti già precedentemente modificate<sup>16</sup>.

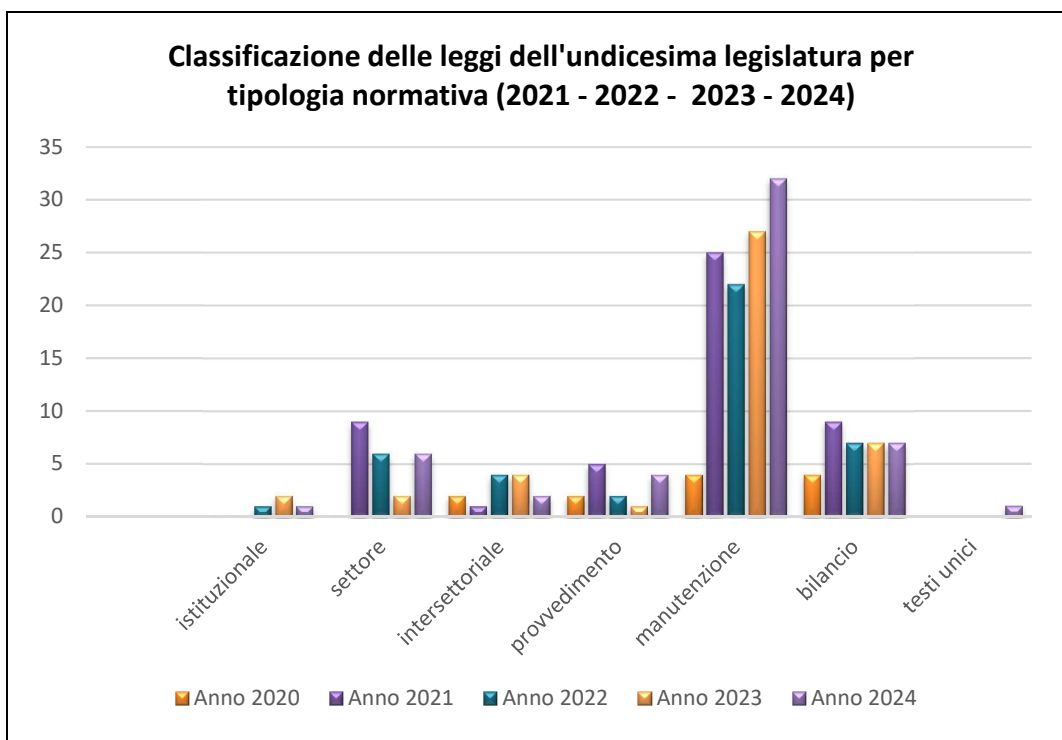
**Tabella n. 7 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa dell'undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024)**

| Tipologia delle leggi  | Anno 2020 |      | Anno 2021 |      | Anno 2022 |      | Anno 2023 |     | Anno 2024 |      |
|------------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|-----|-----------|------|
|                        | Nr        | %    | Nr        | %    | Nr        | %    | Nr        | %   | Nr        | %    |
| <b>istituzionale</b>   | 0         | 0    | 0         | 0    | 1         | 2,4  | 2         | 4,6 | 1         | 1,9  |
| <b>settore</b>         | 0         | 0    | 9         | 18,4 | 6         | 14,3 | 3         | 7,0 | 6         | 11,3 |
| <b>intersettoriale</b> | 2         | 16,7 | 1         | 2,0  | 4         | 9,6  | 3         | 7,0 | 2         | 3,8  |
| <b>riordino</b>        | 0         | 0    | 0         | 0    | 0         | 0    | 0         | 0   | 0         | 0    |

<sup>16</sup> Si veda anche il paragrafo 7 sulla classificazione per tecnica redazionale e il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

| Tipologia delle leggi  | Anno 2020 |      | Anno 2021 |      | Anno 2022        |      | Anno 2023        |      | Anno 2024 |      |
|------------------------|-----------|------|-----------|------|------------------|------|------------------|------|-----------|------|
|                        | Nr        | %    | Nr        | %    | Nr               | %    | Nr               | %    | Nr        | %    |
| <b>semplificazione</b> | 0         | 0    | 0         | 0    | 0                | 0    | 0                | 0    | 0         | 0    |
| <b>testi unici</b>     | 0         | 0    | 0         | 0    | 0                | 0    | 0                | 0    | 1         | 1,9  |
| <b>provvedimento</b>   | 2         | 16,7 | 5         | 10,2 | 2                | 4,8  | 1                | 2,3  | 4         | 7,5  |
| <b>interpretazione</b> | 0         | 0    | 0         | 0    | 0                | 0    | 0                | 0    | 0         | 0    |
| <b>manutenzione</b>    | 4         | 33,3 | 25        | 51,0 | 22               | 52,3 | 27               | 62,8 | 32        | 60,4 |
| <b>bilancio</b>        | 4         | 33,3 | 9         | 18,4 | 7                | 16,6 | 7                | 16,3 | 7         | 13,2 |
| <b>Totale</b>          | 12        | 100  | 49        | 100  | 42 <sup>17</sup> | 100  | 43 <sup>17</sup> | 100  | 53        | 100  |

**Grafico n. 2 - Classificazione delle leggi dell'undicesima legislatura per tipologia normativa (2020 – 2021 – 2022 – 2023 - 2024)**



<sup>17</sup> Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

## **6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE**

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

Le cinquantatré leggi regionali del 2024 occupano tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (Tabella 8) e si distribuiscono su sedici delle quarantotto voci, il 33,3 per cento. Nell'anno precedente le quarantatré leggi ordinarie del 2023 si distribuivano su ventuno delle quarantotto voci, il 43,7 per cento. Nel 2022 le quarantadue leggi ordinarie occupavano venti voci, corrispondente al 41,6 per cento; nel 2021 le quarantanove leggi si distribuivano su diciotto voci, il 37,5 per cento delle quarantotto voci esistenti; nel 2020 le ottantuno leggi ordinarie si distribuivano su ventotto voci per il 58,3 per cento delle materie.

Si assiste ad un concentramento delle materie su cui insiste la legislazione del 2024. La concentrazione è evidente, sia in numero assoluto che in percentuale, dal numero di leggi che si collocano nel macrosettoe Servizi alla persona e alla comunità, 21 leggi su cinquantatré, pari al 39,7 per cento; segue il macrosettoe Territorio ambiente e infrastrutture con 10 leggi (18,9%). Il Multisettoe e il macrosettoe Finanza e bilancio hanno entrambe sette leggi; seguono l'Ordinamento istituzionale con cinque leggi e lo Sviluppo economico e attività produttive con tre leggi.

Le tre leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in due delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettoe: Ricerca, trasporto e produzione di energia (2) e sono entrambe leggi di modifica, mentre il testo che rientra alla voce Turismo (1) è un testo unico che raccoglie disposizioni già esistenti e disposizioni nuove<sup>18</sup>.

Le cinque leggi ricomprese nel macrosettoe Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate due: Personale e amministrazione in quattro casi e Enti locali e decentramento in un caso; si tratta di interventi esclusivamente di modifica delle normative già esistenti.

Le sette leggi classificate nel macrosettoe Finanza regionale, suddiviso in quattro voci, appartengono tutte alla voce Bilancio e si tratta della legge di bilancio, delle variazioni, dell'assestamento, del rendiconto annuale e della legge di stabilità.

Il macrosettoe Multisettoe è composto da un'unica voce e nel 2024 sono state sette le leggi inserite sotto questa classificazione. Sono testi di legge non ascrivibili ad altre materie come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazioni o le leggi di manutenzione annuale.

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento si veda la relazione sulle politiche per lo sviluppo economico.

Per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture, le dieci leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide: Territorio e urbanistica (5), Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti (3) Trasporti (1), Protezione civile (1).

Infine, le ventuno leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano su sei delle quattordici voci che compongono il macrosettore. Alla Tutela della salute appartengono sette leggi, sei alla voce Servizi sociali, una alla voce Formazione professionale, alla voce Beni e attività culturali sono classificate tre leggi, due sono ascritte alla voce Ordinamento della comunicazione e 2 alla voce Sport.

**Tabella n. 8 - Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2024**

| <b>MACROSETTORE</b>                                                        | <b>MATERIA</b>                                                                                                         | <b>GIUNTA</b> | <b>CONSIGLIO</b> | <b>TOTALE</b> |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>ANNO</b>                                                                |                                                                                                                        | <b>2024</b>   | <b>2024</b>      | <b>2024</b>   |
| <b>Ordinamento istituzionale</b><br><br><b>Tot 2024 = 5</b>                | 1. Organi della Regione<br><i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>                          |               |                  |               |
|                                                                            | 2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta |               |                  |               |
|                                                                            | 3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni                                                        |               |                  |               |
|                                                                            | 4. Personale e amministrazione                                                                                         | <b>4</b>      |                  | <b>4</b>      |
|                                                                            | 5. Enti locali e decentramento                                                                                         |               | <b>1</b>         | <b>1</b>      |
|                                                                            | 6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)                                      |               |                  |               |
|                                                                            | 7. Multimateria                                                                                                        |               |                  |               |
| <b>Sviluppo economico e attività produttive</b><br><br><b>Tot 2024 = 3</b> | 8. Artigianato                                                                                                         |               |                  |               |
|                                                                            | 9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)                                      |               |                  |               |
|                                                                            | 10. Industria                                                                                                          |               |                  |               |
|                                                                            | 11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi                                                                  |               |                  |               |
|                                                                            | 12. Ricerca, trasporto e produzione di energia                                                                         | <b>2</b>      |                  | <b>2</b>      |
|                                                                            | 13. Miniere e risorse geotermiche                                                                                      |               |                  |               |
|                                                                            | 14. Commercio, fiere e mercati                                                                                         |               |                  |               |
|                                                                            | 15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)                                                        | <b>1</b>      |                  | <b>1</b>      |
|                                                                            | 16. Agricoltura e foreste                                                                                              |               |                  |               |

| MACROSETTORE                                                     | MATERIA                                                                                                                                   | GIUNTA | CONSIGLIO | TOTALE |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|
| ANNO                                                             |                                                                                                                                           | 2024   | 2024      | 2024   |
|                                                                  | 17. Caccia, pesca e itticoltura                                                                                                           |        |           |        |
|                                                                  | 18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale |        |           |        |
|                                                                  | 19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)                      |        |           |        |
|                                                                  | 20. Multimateria                                                                                                                          |        |           |        |
| Territorio ambiente e infrastrutture<br><br><b>Tot 2024 = 10</b> | 21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)                                                                                  | 3      | 2         | 5      |
|                                                                  | 22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti                                             | 3      |           | 3      |
|                                                                  | 23. Risorse idriche e difesa del suolo                                                                                                    |        |           |        |
|                                                                  | 24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)                                                                 |        |           |        |
|                                                                  | 25. Viabilità                                                                                                                             |        |           |        |
|                                                                  | 26. Trasporti                                                                                                                             | 1      |           | 1      |
|                                                                  | 27. Protezione civile                                                                                                                     |        | 1         | 1      |
|                                                                  | 28. Altro (per es.: usi civici)                                                                                                           |        |           |        |
|                                                                  | 29. Multimateria                                                                                                                          |        |           |        |
| Servizi alla persona e alla comunità<br><br><b>Tot 2024 = 21</b> | 30. Tutela della salute                                                                                                                   | 6      | 1         | 7      |
|                                                                  | 31. Alimentazione                                                                                                                         |        |           |        |
|                                                                  | 32. Servizi sociali                                                                                                                       | 4      | 2         | 6      |
|                                                                  | 33. Istruzione scolastica e universitaria                                                                                                 |        |           |        |

| MACROSETTORE                                    | MATERIA                                                                                                               | GIUNTA    | CONSIGLIO | TOTALE         |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------|
| ANNO                                            |                                                                                                                       | 2024      | 2024      | 2024           |
|                                                 | 34. Formazione professionale                                                                                          | 1         |           | 1              |
|                                                 | 35. Lavoro                                                                                                            |           |           |                |
|                                                 | 36. Previdenza complementare e integrativa                                                                            |           |           |                |
|                                                 | 37. Beni e attività culturali                                                                                         |           | 3         | 3              |
|                                                 | 38. Ricerca scientifica e tecnologica                                                                                 |           |           |                |
|                                                 | 39. Ordinamento della comunicazione                                                                                   | 2         |           | 2              |
|                                                 | 40. Spettacolo                                                                                                        |           |           |                |
|                                                 | 41. Sport                                                                                                             |           | 2         | 2              |
|                                                 | 42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.) |           |           |                |
|                                                 | 43. Multimateria                                                                                                      |           |           |                |
| Finanza regionale<br><br><b>Tot 2024 = 7</b>    | 44. Bilancio                                                                                                          | 7         |           | 7              |
|                                                 | 45. Contabilità regionale                                                                                             |           |           |                |
|                                                 | 46. Tributi                                                                                                           |           |           |                |
|                                                 | 47. Multimateria                                                                                                      |           |           |                |
| Multisetto <sup>19</sup><br><b>Tot 2024 = 7</b> | 48. Multisetto                                                                                                        | 6         |           | 6+ 1 (GR + CR) |
|                                                 | <b>TOTALE</b>                                                                                                         | <b>40</b> | <b>12</b> | <b>53</b>      |

<sup>19</sup> Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.



**Grafico n. 3 - Classificazione per macrosettore – anno 2024**



## **7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE**

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le cinquantatré leggi prodotte nel 2024 si collocano per il 62,3 per cento<sup>20</sup> alla voce novella. Si tratta di leggi di manutenzione, vale a dire leggi che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa in vigore.

Alla voce testo nuovo sono ascritti tredici testi di legge corrispondenti al 24,5 per cento della produzione legislativa esaminata.

Altre sei leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (11,3%), si tratta di due testi che per prevalenza erano stati assegnati, rispettivamente, una alla voce settore e l'altra alla voce intersettoriale nel caso della classificazione per tipologia normativa, le altre quattro leggi riguardano variazione di bilancio che contengono sia testo nuovo che articoli di modifica testuale alla legge annuale di bilancio.

Nel 2024 è stato anche approvato un testo unico, che incide in percentuale per l'1,9, il testo unico in materia di turismo che va a sostituire il precedente testo unico del 2016, innovando la normativa già vigente (l.r. 86/2016).

I risultati di questa classificazione, confermano che anche la produzione normativa regionale del 2024 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di novellazione con il 62,3 per cento, un dato leggermente inferiore al 2023 per lo 0,5 per cento, ma sempre superiore al 50 per cento, come peraltro rilevato in anni precedenti, ad eccezione del 2021 (49%): 57,1 nel 2022, 50,7 per cento del 2020, 52,3 per cento del 2019 e 54,4 per cento nel 2018. Questo dato va letto

<sup>20</sup> Il dato differisce dalla rilevazione delle leggi di manutenzione per la tipologia normativa poiché comprende anche la legge di stabilità per il 2025 classificata alla voce bilancio.

insieme alla rilevazione dei testi classificati alla voce tecnica mista, cioè sei leggi, corrispondenti all'11,3 per cento del totale. Queste ultime sono leggi, come già detto, che introducono disposizioni nuove nell'ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti.

Resta quindi confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere, eventualmente, alla loro sostituzione con testi nuovi.

**Tabella n. 9 - Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale**

| TECNICA REDAZIONALE | ANNO 2024 |      |
|---------------------|-----------|------|
|                     | NR LEGGI  | %    |
| Testo nuovo         | 13        | 24,5 |
| Novella             | 33        | 62,3 |
| Tecnica mista       | 6         | 11,3 |
| Testo unico         | 1         | 1,9  |
| Totale              | 53        | 100  |

## **8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE**

Nel 2024, le proposte di legge di iniziativa consiliare che hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono dodici sul totale delle cinquantatré leggi approvate nell'anno e corrispondono al 22,6 per cento.

La produzione di iniziativa consiliare del 2024 risulta, in percentuale, in aumento rispetto ai dati del 2023 (18,2%), ma non si avvicina ancora ai dati del 2021 (24,5%) o del 2022 (37,2%). Rispetto al dato percentuale del 2023 l'incremento risulta del 4,4 per cento; in numeri assoluti si tratta di quattro leggi in più rispetto alle otto leggi emanate nel 2023; nel 2022 le leggi regionali di iniziativa consiliare sono state sedici. La produzione legislativa del 2024 evidenzia quindi un rinnovato maggior tasso di successo dell'attività normativa dei consiglieri.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2024 risultano proposte dall'Ufficio di presidenza in due casi<sup>21</sup>, anche se entrambe sono state approvate dalla maggioranza, mentre la minoranza di centro-destra ha votato contro. Si tratta delle leggi regionali 3 e 4, la prima concerne "Interventi del Consiglio regionale per la celebrazione dell'80° anniversario della Liberazione e per la commemorazione delle vittime delle stragi nazifasciste", la seconda prevede

---

<sup>21</sup> Nell'Ufficio di presidenza è presente la maggioranza (PD e IV) e la minoranza di centro-destra (Fdi, FI e Lega), non è rappresentato il Movimento 5 Stelle.

contributi a carico del bilancio consiliare per il recupero del patrimonio culturale e storico dei comuni danneggiato dagli eventi alluvionali del 2023.

Altre cinque proposte sono di iniziativa di uno dei partiti della maggioranza, cioè il Partito Democratico (PD)<sup>22</sup>; ancora una legge regionale è stata proposta dall'altro partito che compone la maggioranza, Italia Viva (IV), e si occupa di disposizioni in materia di palestre per la salute (l.r. 22/2024).

Le altre quattro proposte di legge di iniziativa consiliare sono, in un caso, espressione della maggioranza (PD e IV) e del partito di opposizione Movimento 5 Stelle<sup>23</sup>; una seconda legge regionale è stata proposta da Forza Italia (FI) e hanno aderito anche i due partiti di maggioranza (PD e IV)<sup>24</sup>. Le ultime due leggi regionali derivano entrambe dalla fusione di due proposte, di iniziativa consiliare: la legge regionale 17/2024 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali) è l'unificazione del testo proposto dal Partito Democratico e dal testo proposto e firmato da una consigliera di Fratelli d'Italia; mentre la legge regionale 21/2024 in materia di affidamento in gestione degli impianti sportivi è il risultato dell'unione della proposta di Forza Italia e di quella del Partito Democratico.

Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare dall'inizio della undicesima legislatura.

**Tabella n. 10 - Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 – 2022 – 2023 - 2024)**

| ANNO                      | NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE | NR LR PUBBLICATE | INCIDENZA IN PERCENTUALE |
|---------------------------|------------------------------|------------------|--------------------------|
| <b>2020*</b>              | 2                            | 12               | 16,7                     |
| <b>2021</b>               | 12                           | 49               | 24,5                     |
| <b>2022</b>               | 16                           | 43               | 37,2                     |
| <b>2023</b>               | 8                            | 44               | 18,2                     |
| <b>2024</b>               | 12                           | 53               | 22,6                     |
| <b>Totale legislatura</b> | 50                           | 201              | 24,8                     |

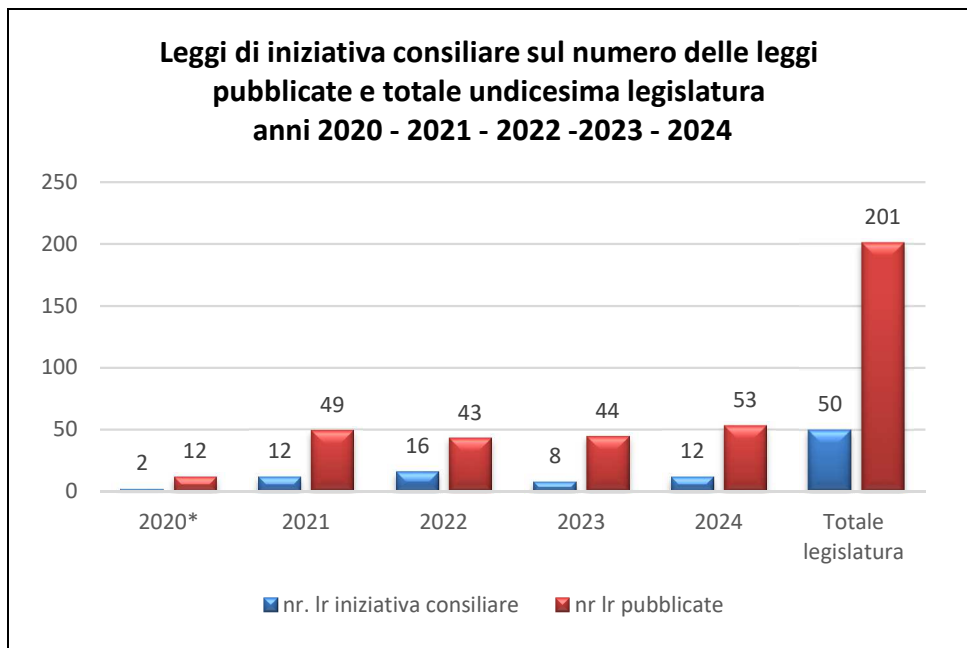
\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

<sup>22</sup> Le leggi di iniziativa del solo PD sono: l.r. 2/2024 in materia di verifica di strutture residenziali e semiresidenziali socio assistenziali; la l.r. 8/2024 per la rieducazione di autori di violenza di genere; la l.r. 18/2024 concernente il soccorso alpino e speleologico; la l.r. 41/2024 relativo al fondo regionale per la montagna; infine la l.r. 48/2024 con disposizioni sul mantenimento del territorio.

<sup>23</sup> Legge regionale 50/2024 (Disposizioni in materia di contributi finalizzati a promuovere la conservazione dei valori dell'antifascismo e della Resistenza. Modifiche alla l.r. 38/2002).

<sup>24</sup> Legge regionale 1/2024 (Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale).

**Grafico n. 4 - Leggi di iniziativa consiliare sul numero delle leggi pubblicate e totale undicesima legislatura – anni 2020 – 2021 – 2022 – 2023 - 2024**



#### 8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando la produzione legislativa del 2024, sotto il profilo della tipologia normativa sei leggi sono ascrivibili alla voce manutenzione; altre tre leggi sono da classificare come leggi provvedimento, e le ultime tre appartengono alla tipologia settore.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con sei leggi, cioè il 50 per cento, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

La produzione legislativa di origine consiliare è composta da leggi poco corpose che raccolgono le disposizioni, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, in pochissimi articoli e pochi commi. Nessuna delle dodici leggi di iniziativa consiliare arriva ai dieci articoli o raggiunge i 20 commi.

Gli interventi manutentivi sono per lo più di natura sociale, sanitaria o sportivo-culturale (l.r. 2/2024, l.r. 8/2024, l.r. 21/0024, l.r. 22/2024, l.r. 50/2024); in un caso si tratta di interventi relativi agli enti locali, rientrando quindi nella categoria istituzionale (l.r. 41/2024).

**Tabella n. 11 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024)**

| ANNO                                  | 2020*    |     | 2021     |      | 2022     |      | 2023     |      | 2024     |      |
|---------------------------------------|----------|-----|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| TIPOLOGIA DELLE LEGGI                 | NR LEGGI | %   | NR LEGGI | %    | NR LEGGI | %    | NR LEGGI | %    | NR LEGGI | %    |
| ISTITUZIONALE                         | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| SETTORE                               | 0        | 0   | 2        | 16,7 | 4        | 25   | 1        | 12,5 | 3        | 25,0 |
| INTERSETTORIALE                       | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 1        | 12,5 | 0        | 0    |
| RIORDINO                              | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| SEMPLIFICAZIONE                       | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| TESTI UNICI                           | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| PROVVEDIMENTO                         | 0        | 0   | 3        | 25,0 | 2        | 12,5 | 0        | 0    | 3        | 25,0 |
| INTERPRETAZIONE                       | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| MANUTENZIONE                          | 2        | 100 | 7        | 58,3 | 10       | 62,5 | 6        | 75   | 6        | 50,0 |
| BILANCIO                              | 0        | 0   | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    | 0        | 0    |
| TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE | 2        | 100 | 12       | 100  | 16       | 100  | 8        | 100  | 12       | 100  |

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

## 8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2024 occupa tre dei sei ambiti individuati, con una legge presente nell'Ordinamento istituzionale, otto leggi nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità e una legge può essere ascritta al macrosettore Territorio ambiente (Tabella 12).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci, le dodici leggi di iniziativa consiliare coprono sette materie, cioè il 14,5 per cento delle voci.

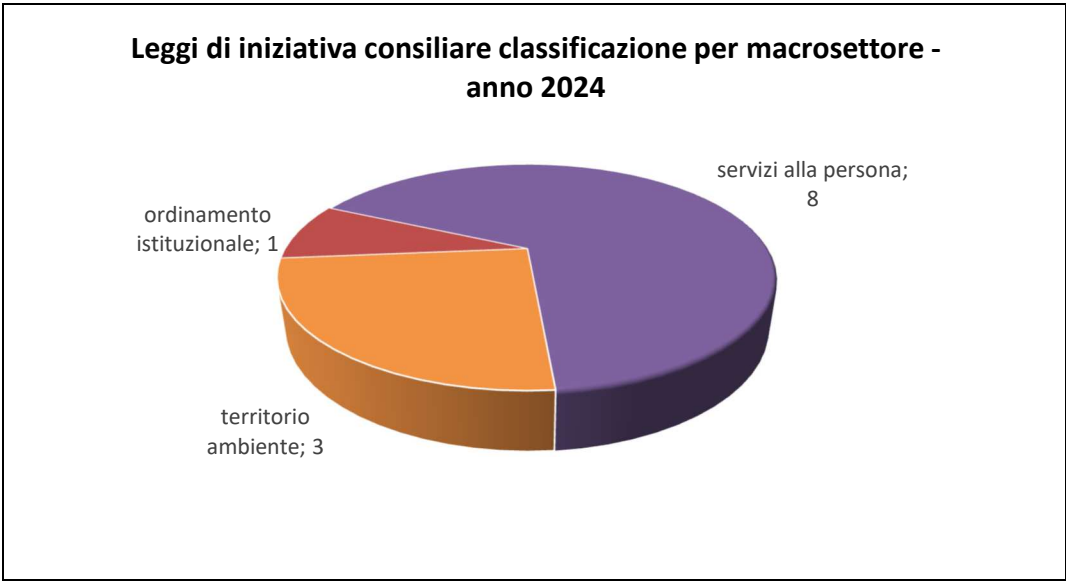
Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono: Enti locali e decentramento (1) per l'Ordinamento istituzionale; Territorio e urbanistica (2), Protezione civile (1) per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture; Tutela della salute (1) Servizi sociali (2), Beni e attività culturali (3), Sport (2) per il macrosettore Servizi alla persona e alla comunità.

**Tabella n. 12 - Classificazione per macrosettore undicesima legislatura (anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024) per le leggi di iniziativa consiliare**

| ANNI<br>-----<br>MATERIE  | 2020*    | 2021      | 2022      | 2023     | 2024      | TOTALI    |
|---------------------------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| ORDINAMENTO ISTITUZIONALE | 2        | 3         | 2         | 4        | 1         | 12        |
| SVILUPPO ECONOMICO        | 0        | 2         | 3         | 0        | 0         | 5         |
| SERVIZI ALLA PERSONA      | 0        | 7         | 7         | 3        | 8         | 25        |
| TERRITORIO AMBIENTE       | 0        | 0         | 4         | 0        | 3         | 7         |
| FINANZA REGIONALE         | 0        | 0         | 0         | 0        | 0         | 0         |
| MULTISETTORE              | 0        | 0         | 0         | 1        | 0         | 1         |
| <b>TOTALI</b>             | <b>2</b> | <b>12</b> | <b>16</b> | <b>8</b> | <b>12</b> | <b>50</b> |

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

**Grafico n. 5 - Leggi di iniziativa consiliare - Classificazione per macrosettore - anno 2024**



## **9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI**

### **9.1. TECNICA LEGISLATIVA**

Dal punto di vista della tecnica legislativa la produzione dell'anno 2024, non si discosta dalle caratteristiche rilevate negli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato precedentemente e che si evince dall'analisi della distribuzione dei testi relativa alla classificazione per tipologia normativa: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione.

Da segnalare, invece, per l'anno 2024 l'approvazione di un testo unico, il "Testo unico per il turismo" (l.r. 61/2024) che ha innovato parzialmente, ma in maniera consistente, la disciplina già esistente, sottoponendo così, però, l'intera disciplina al vaglio del Governo<sup>25</sup>.

Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (Tabella 10), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 62,3 per cento, mentre un altro 11,3 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista.

Sempre dal punto di vista dell'uso della tecnica legislativa va sottolineato che l'approvazione della legge regionale 61/2024 ha comportato l'abrogazione della precedente legge in materia di turismo (l.r. 86/2016), ma anche di tutta la catena normativa, cioè le leggi, o i singoli articoli che nel tempo sono intervenute sulla legge originaria.

Nell'ambito degli strumenti di tecnica legislativa si segnala l'aggiornamento del Manuale regionale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto dell'Osservatorio legislativo interregionale\*<sup>26</sup>. L'aggiornamento non ha toccato le regole di scrittura delle leggi

---

<sup>25</sup> La legge regionale 61/2024 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dal Governo, sotto molti profili, con ricorso n. 14 del 2025.

<sup>26</sup> Al gruppo di lavoro hanno partecipato funzionari dei Consigli e delle Giunte tramite l'Osservatorio legislativo interregionale, ma anche studiosi dell'Accademia della Crusca, dell'Istituto di informatica giuridica (ISGD – CNR) e dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), funzionari della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il lavoro si è svolto negli ultimi mesi del 2023 e nel 2024. Il manuale aggiornato è stato presentato ufficialmente nell'aprile del 2025 durante la

se non per la parte esemplificativa di applicazione delle regole, in particolare del paragrafo 14 (Espressioni non discriminatorie legate al genere), del paragrafo 17 (Definizioni) e del paragrafo 21 (Termini stranieri) ed aggiunto un allegato dedicato alle Formule standardizzate per la redazione di disposizioni normative. La nuova versione del Manuale è stata integrata con una serie di appendici che hanno approfondito argomenti quali la valutazione degli impatti della legislazione regionale, dedicato alla valutazione *ex ante* e *ex post*, le consultazioni pubbliche, la comunicazione istituzionale e aggiornato l'allegato dedicato all'uso degli strumenti informatici e dell'intelligenza artificiale a supporto della produzione legislativa.

## 9.2. LEGGI IN VIGORE

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2024 sono 1.495. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate dal 1971 al 31 dicembre 2024 (3.772) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.277).

La Regione Toscana, ormai da molto tempo, cerca di far emergere dal numero delle leggi formalmente in vigore il numero delle leggi regionali toscane *sostanzialmente* in vigore. Questo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche testuali che quindi sono confluite interamente nel testo base, sempre che non contengano disposizioni transitorie che esplicano i loro effetti per un lungo arco temporale. Applicando questo criterio e svolgendo questo tipo di sottrazioni alla fine del 2024 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 802 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Tra le leggi regionali in vigore si segnalano quelle leggi che hanno subito numerosissime modifiche nel tempo e che anche per il 2024 hanno continuato ad essere novellate.

La legge regionale che ha subito e che continua ad essere novellata costantemente è la 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2024 è stata modificata da 58 leggi regionali, 4 nel 2024 e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni; una media di tre leggi di modifica all'anno.

Altra legge su cui si interviene quasi ogni anno e spesso più volte nello stesso anno, è la legge regionale 1 del 2009 in materia di organizzazione e ordinamento del personale che è stata modificata da 38 leggi.



Proseguendo nell'exkursus delle leggi regionali che negli anni hanno subito un numero consistente di modifiche vanno segnalate anche la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) e la legge regionale 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che, con gli ultimi interventi del 2024, sono state modificate entrambe da 40 leggi. E tra le leggi un po' più recenti si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata costantemente quasi tutti gli anni; sono 32 le leggi regionali che hanno inciso negli anni sulle norme per il governo del territorio tra cui si segnalano 6 interventi legislativi nel 2017 e 4 nel 2019, e, da ultimo, altre due leggi nel 2024.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

### 9.3. ENTRATA IN VIGORE

Nell'esaminare la produzione legislativa annuale uno dei fattori analizzati è la presenza di leggi che hanno un'entrata in vigore anticipata rispetto alla normale previsione di legge. Con 'entrata in vigore anticipata' si fa riferimento a tutte quelle leggi che prevedono la propria validità a partire dal giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, dal giorno stesso della pubblicazione.

Le leggi regionali entrate in vigore anticipatamente nel 2024, sono 23 su 53, pari al 43,3 per cento. Hanno, invece, la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 56,7 per cento delle leggi regionali dell'anno 2024, cioè 30 leggi su cinquantatré.

Il 2024 conferma l'inversione di tendenza, iniziata nel 2023, che vede, dopo diversi anni, più del 50 per cento delle leggi approvate con un'entrata in vigore secondo la normale previsione di legge.

Delle 23 leggi del 2024 con l'entrata in vigore anticipata, 11 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, e 12 leggi entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 13, 14, 28, 29, 38, 39, 53, 58, 59, 60 del 2024). Una sola legge regionale, con entrata in vigore anticipata al giorno della pubblicazione, esula da questa categoria, è sempre di iniziativa della Giunta, ed è la 6/2024, che modifica la precedente legge regionale 51 del 2023 relativa alle misure urgenti a sostegno della popolazione colpita dagli eventi alluvionali.

Le restanti 12 leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi in varie materie, ma che si collocano nella tipologia settore. Si va da disposizioni relative alla semplificazione della procedura di co-pianificazione (l.r. 10/2024), a disposizioni organizzative inerenti alle procedure di gara (l.r. 15/2024), alla modifica di norme igienico sanitario per le piscine (l.r. 16/2024), alle disposizioni in materia di formazione professionale e tirocini (l.r. 26/2024), disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime (l.r. 30/2024), interventi sull'accatastamento degli impianti a biocombustibile (l.r. 31/2024), disposizioni in materia di trasporto pubblico locale (l.r. 32/2024), disposizioni concernenti il fondo della montagna (l.r. 41/2024), il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione in materia di energia da fonti rinnovabili (l.r. 44/2024), la proroga dell'ufficio comune che gestisce in via transitoria le funzioni delle province e dei comuni in materia di siti inquinati (l.r. 54/2024).

Anche la legge regionale di manutenzione dell'ordinamento regionale (l.r. 25/2024) è entrata in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. Sono tutti interventi normativi di modifica di leggi regionali già esistenti. L'unico atto normativo entrato in vigore anticipatamente, redatto come testo nuovo, è il testo unico per il turismo (l.r. 61/2024) che, come già affermato in altra parte di questa relazione, raccoglie sia disposizioni già esistenti che normativa innovativa.

Per la produzione del 2024 su 23 leggi ad entrata in vigore anticipata 22 sono di iniziativa della Giunta e solo una proviene da iniziativa consiliare (l.r. 41/2024<sup>27</sup>).

**Tabella n. 13 - Entrata in vigore delle leggi della undicesima legislatura**

|                  | ENTRATA IN VIGORE "NORMALE" |      | ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA |      | ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA |     | TOTALE   |     |
|------------------|-----------------------------|------|------------------------------|------|-------------------------------|-----|----------|-----|
|                  | NR LEGGI                    | %    | NR LEGGI                     | %    | NR LEGGI                      | %   | NR LEGGI | %   |
| <b>ANNO 2020</b> | 2                           | 16,7 | 10                           | 83,3 | 0                             | 0   | 12       | 100 |
| <b>ANNO 2021</b> | 16                          | 32,6 | 32                           | 65,4 | 1                             | 2,0 | 49       | 100 |
| <b>ANNO 2022</b> | 17                          | 40,5 | 25                           | 59,5 | 0                             | 0   | 42       | 100 |
| <b>ANNO 2023</b> | 24                          | 54,5 | 20                           | 45,5 | 0                             | 0   | 44       | 100 |
| <b>ANNO 2024</b> | 30                          | 56,7 | 23                           | 43,3 | 0                             | 0   | 53       | 100 |

<sup>27</sup> La legge regionale 41/2024 relativa a disposizioni per il fondo regionale per la montagna introduce modifiche alla legge 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

## **10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE**

La produzione legislativa dell'anno 2024 permette di evidenziare alcuni elementi che si confermano negli anni ed alcune inversioni di tendenze:

1. è in aumento rispetto all'anno precedente, sebbene in maniera contenuta, ma in controtendenza in confronto alla costante diminuzione rilevata dall'inizio dell'undicesima legislatura;
2. la competenza legislativa più esercitata dalla Regione torna ad essere nuovamente in prevalenza la potestà "mista" rispetto alla rilevazione del 2023 che evidenziava un maggiore esercizio della potestà concorrente;
3. si conferma il dato di una produzione annuale composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica testuale delle leggi esistenti;
4. l'iniziativa consiliare continua ad essere presente con un buon indice di successo, in linea con gli anni precedenti al 2023 che aveva rilevato una sua diminuzione;
5. si conferma, anche per il 2024, l'inversione di tendenza nell'entrata in vigore prevalendo l'uso dell'entrata in vigore 'normale' (56,7 per cento) in aumento anche in relazione alla percentuale del 2023 (54,5), rispetto all'entrata in vigore anticipata<sup>28</sup> delle leggi.

---

<sup>28</sup> Cfr. i rapporti degli anni precedenti relativi ai paragrafi sull'entrata in vigore.