

4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2020

a cura dell'ISSiRFA-CNR

Il presente capitolo è di Aida Giulia Arabia

Per gli approfondimenti tematici sulla produzione normativa regionale del 2020 si rinvia all'appendice al Rapporto disponibile sul sito della Camera

4.1 Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*

Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2020, le Regioni hanno approvato complessivamente 712 leggi: 708 leggi ordinarie e 4 leggi statutarie (cfr. tabelle 1, 1a e 1b). Si registra, dunque, un lieve incremento rispetto alle 699 leggi approvate nel 2019: 694 leggi ordinarie e 5 leggi statutarie. Più nel dettaglio, rispetto all'anno precedente, l'incremento è di una sola unità nelle Regioni ordinarie (563 leggi contro 562) e di 12 unità nelle Regioni a statuto speciale (149 leggi contro 137).

L'aumento della complessiva produzione legislativa del 2020 risulta confermato soprattutto dai dati relativi al numero degli articoli e dei commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dai 7.008 articoli del 2019 si arriva ai 7.427 del 2020 mentre dai 17.014 commi del 2019 si arriva ai 18.145 del 2020 (cfr. tabella 1).

Anche per il 2020, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. In particolare, dai dati del 2020 – confrontati con quelli del 2019¹ – emerge un incremento della produzione legislativa in alcune Regioni (Basilicata, Campania, Marche, Toscana, Umbria, Sardegna e Sicilia) e una diminuzione significativa in altre (Calabria, Emilia-Romagna, Puglia e Veneto). Il sensibile calo del numero delle leggi approvate, soprattutto in alcune Regioni (Emilia-Romagna), fa comunque seguito al costante e progressivo decremento che si registra ormai a partire dall'ottava legislatura regionale.

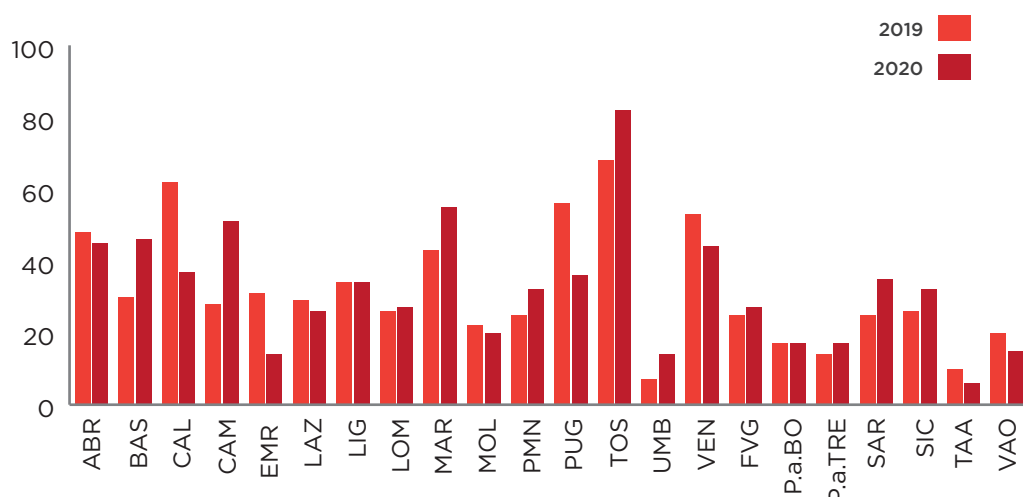
Come si ricava dal grafico 1, tra le Regioni ordinarie il primato della produzione legislativa spetta alla Toscana (82 leggi nel 2020 e 68 nel 2019). Continua a diminuire la produzione legislativa dell'Abruzzo che, dopo le 64 leggi del 2017, da quella data in poi non supera più le 50 unità (44 leggi nel 2018, 48 leggi nel 2019 e 45 nel 2020). Il primato delle leggi più pesanti spetta sempre alla Regione Toscana: 827 articoli e 1.665 commi nel 2020 (825 articoli e 1.671 commi nel 2019). Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 513 articoli e 2.092 commi nel 2020 (nel 2019 gli articoli erano 618 articoli e i commi 2.898 commi).

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

¹ Cfr., per il 2019, *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020. Appendice, Roma 2020*, in particolare, tabelle 1, 1a e 1b, pp. 154, 155 e 156.

Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione Lombardia nell'esaminare questi dati, «utili per “misurare” la normazione», «si deve tuttavia tenere conto della loro relatività in quanto» potrebbero sfuggire alcuni elementi del «modo di legiferare che incidono, non poco, proprio sul “tasso di normazione”»². La Regione riporta come esempi i collegati, leggi con una quantità significativa di commi, al cui interno è presente un elenco con numerose lettere che contengono altrettante disposizioni. La relatività del dato vale sia per le leggi di dimensioni fisiche elevate sia per le leggi con un numero di articoli e commi significativamente ridotto; anche in quest'ultimo caso, infatti, sfuggirebbe dalla misurazione il complesso delle disposizioni spesso contenute nelle lettere.

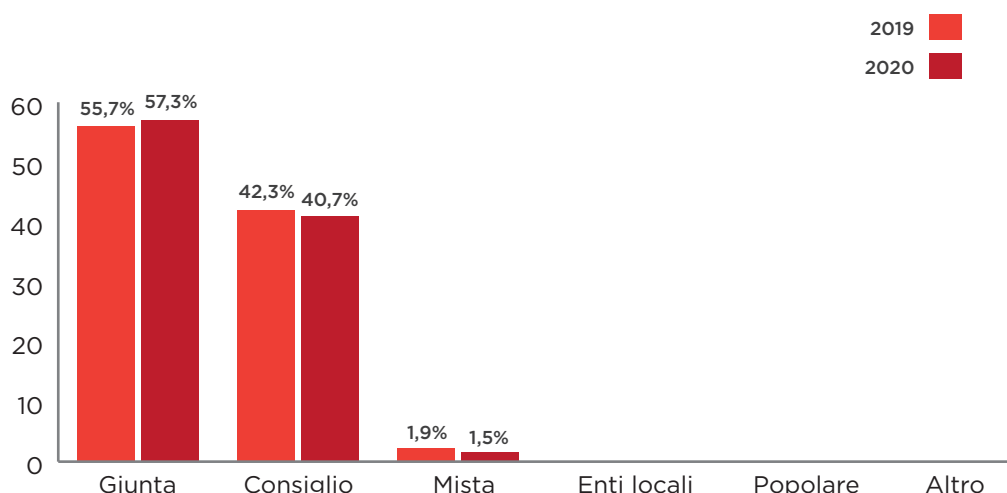
Grafico 1 - Produzione legislativa 2019-2020



Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2, 2a e grafico 2) emerge che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 712 leggi regionali, 408, pari al 57,3%, sono di iniziativa della Giunta e 290, pari al 40,7%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 56,0% e 62,4% di iniziativa dell'Esecutivo, 41,9% e 36,2% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

² Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2020 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, XI legislatura (gennaio-dicembre 2020), 2021, p. 82. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2019-2020

Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2020, l'Emilia Romagna (92,9%), la Provincia autonoma di Trento (88,2%) il Friuli Venezia Giulia (81,5%), la Toscana (73,2%) e il Piemonte (71,9%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (70,3%), le Marche (69,1%), la Sardegna (62,9%), la Puglia (61,1%) e la Sicilia (56,3%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2019³ la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Su 699 leggi regionali, 389, pari al 55,7%, erano di iniziativa della Giunta e 296, pari al 42,3%, erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 52,7% e 67,9% di iniziativa dell'Esecutivo, 45,4% e 29,9% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Anche nel 2019 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale nella Provincia autonoma di Bolzano (100,0%) e nelle Regioni Basilicata (80,0%), Toscana (72,1%), Emilia-Romagna (71,0%) e Lombardia (con il 69,2%); erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Marche (76,7%), Calabria (69,4%), Umbria (57,1%) e Abruzzo (54,2%).

Come si ricava dal grafico 2, diminuisce lievemente, nel 2020, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

³ Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 2 e 2a, pp. 157-158.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dell'1,5% (era dell'1,9% nel 2019); è, invece, dell'1,3% nelle specialità (era del 2,2% nel 2019) e dell'1,6% nelle Regioni ordinarie (era dell'1,8% nel 2019). Si registra, dunque, una lieve contrazione sia nelle specialità che nelle Regioni ordinarie.

La superiorità del contributo della Giunta alla produzione legislativa effettiva costituisce una tendenza ormai confermata ed è «il risultato dell'effetto sull'attività legislativa regionale dell'indirizzo politico del Presidente della Regione, eletto in ragione di un preciso programma che deve tradursi anche sul piano normativo»⁴. La prevalenza di leggi di iniziativa dell'Esecutivo è, inoltre, legata al fatto che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)⁵, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, in particolare, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio (il 29,1% delle leggi del 2020 e il 26,3% di quelle del 2019) – sulle quali però è fervente l'attività emendativa dell'Assemblea e, spesso, dei consiglieri appartenenti ai gruppi di minoranza – ma anche delle leggi europee regionali e delle leggi di revisione normativa o di semplificazione.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta⁶ ma anche un tasso di successo in costante crescita. Inoltre, le leggi di iniziativa dei consiglieri continuano a interessare non solo temi istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture ma anche altre tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo (servizi, sviluppo economico e territorio).

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (cfr. tabelle 3, 3a e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi – molte delle quali dirette a realizzare interventi urgenti di sostegno a settori colpiti dalla pandemia e alcune addirittura con tempi brevissimi di approvazione⁷ – ha un iter compreso tra 1 e 30 giorni (342 leggi, pari al 48,0% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (154 leggi, pari al 21,6%), tra 91 e 180

⁴ Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2020 sullo stato della legislazione*, cit. p. 25.

⁵ Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

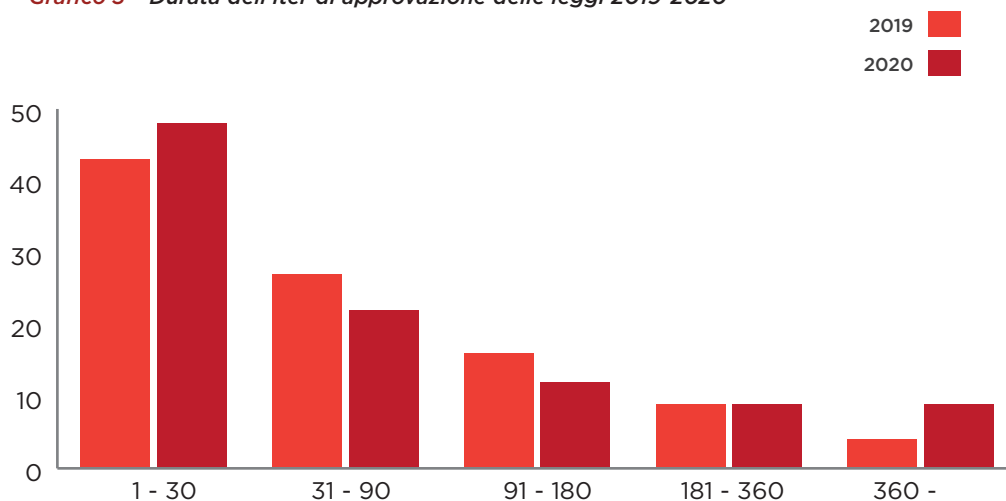
⁶ Dalle risposte al questionario relativo al 2020 risultano, infatti, presentati 876 progetti di legge di iniziativa consiliare e 601 di iniziativa della Giunta.

⁷ Si tratta, in particolare, della LR Lazio 9/2020 (tutela e valorizzazione dei piccoli comuni) non esaminata in Commissione consiliare competente ma iscritta direttamente all'o.d.g. dell'Aula (ex art. 63, comma 3, del regolamento interno del Consiglio); delle LLRR Lombardia 4/2020 (differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19) e 5/2020 (disciplina delle modalità e delle procedure delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche), iscritte all'o.d.g. del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 23, comma 9, del regolamento interno. In entrambi i casi, l'iter è stato di un solo giorno (la seduta del Consiglio regionale in cui il pdl è stato approvato, rispettivamente pdl 117/XI e pdl 116/XI).

giorni (88 leggi, pari al 12,4%), tra i 181 e 360 (67 leggi, pari al 9,4%) e oltre i 360 giorni (61 leggi, pari all'8,6%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Calabria, il 91,9% ha avuto un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Basilicata, il 45,7% tra 31 e 90 giorni; sempre in Basilicata, il 23,9% tra 91 e 180; in Puglia, il 38,9% tra 181 e 360; in Molise il 20,0% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Sardegna il 74,3% delle leggi ha avuto un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Valle d'Aosta, il 46,7% tra 31 e 90 giorni; sempre in Sardegna, l'11,4% tra 91 e 180 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 17,6% tra 181 e 360 giorni; in Sicilia, il 9,4% ha richiesto un iter superiore ai 360 giorni.

Situazione simile nel 2019⁸, quando il maggior numero di leggi aveva un iter compreso tra 1 e 30 giorni (302 leggi, pari al 43,3% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (187 leggi, pari al 26,8%), tra 91 e 180 giorni (113 leggi, pari al 16,2%), tra i 181 e 360 (65, pari al 9,3%) e oltre i 360 giorni (31 leggi, pari al 4,4%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Umbria, il 71,4% delle leggi aveva un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Basilicata, il 76,7% tra 31 e 90 giorni; in Puglia, il 41,1% tra 91 e 180; in Veneto, il 20,8% tra 181 e 360; nelle Marche il 23,3% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, erano: la Provincia autonoma di Bolzano con l'82,4% a registrare un iter compreso tra 1 e 30 giorni; la Provincia autonoma di Trento, con il 42,9% tra 31 e 90 giorni; la Sicilia con l'11,5% tra 91 e 180 giorni; ancora la Sicilia con il 30,8% tra 181 e 360 giorni e, infine, la Sardegna con l'8,0% delle leggi a richiedere un iter superiore ai 360 giorni.

Grafico 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi 2019-2020



⁸ Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 3 e 3a, pp. 159-160.

Tra quelle che hanno un iter più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un iter lungo anche alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali ma soprattutto le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Ad esempio, la legge statutaria del Veneto ha avuto un iter di 621 giorni.

Le leggi regionali per tipologia normativa

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dalle rilevazioni degli anni precedenti, mantenendo, dunque, le stesse linee di tendenza.

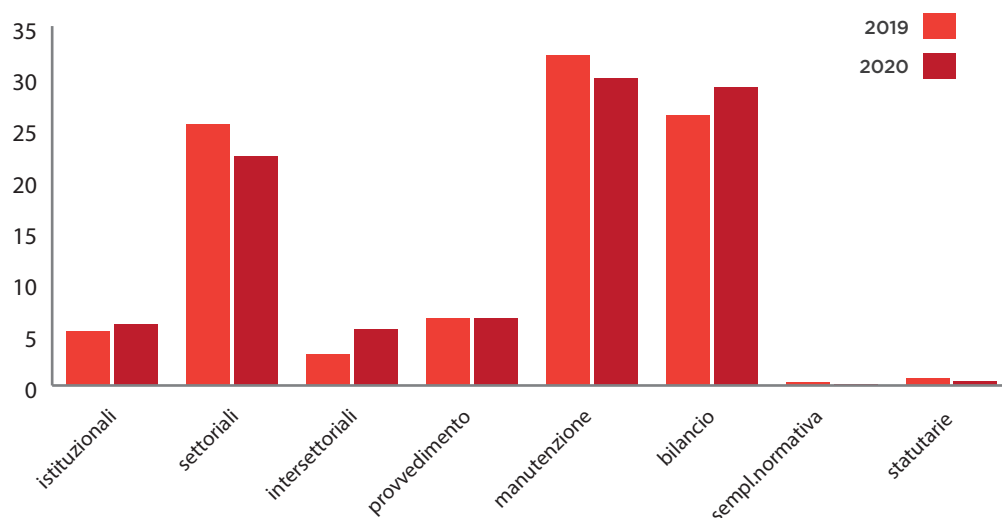
Le leggi di manutenzione

Anche nel 2020 la tipologia prevalente risulta essere ancora una volta quella che raggruppa le leggi di modifica.

Sia pure con una contrazione di poco più di 2 punti percentuali rispetto al 2019⁹ – quando su 699 leggi, 225 leggi, pari al 32,2% del totale erano leggi di manutenzione, nel periodo in esame 213 leggi, pari al 29,9%, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4)¹⁰.

⁹ Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 161-162.

¹⁰ Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – cfr. tabella 6 – si evidenzia, invece, la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella tabella 4 per tipologia normativa (anche se di solito le voci «manutenzione» e «novellazione» tendono a coincidere) perché, ad esempio, le leggi di variazione di bilancio e le leggi di manutenzione delle leggi finanziarie, in coerenza con la classificazione per materia, sono incluse nella tabella per tipologia alla voce bilancio (e non alla voce manutenzione). Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che, nel 2020, su 712 leggi, 384 sono testi nuovi, 232 sono novelle, 95 sono leggi redatte secondo tecnica mista e una legge è un testo unico. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2020, il 32,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (34,1% contro 26,8%). Nel 2019, invece, le novelle costituivano il 35,9% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (44,5% contro 33,8%).

Grafico 4 - Tipologia normativa 2019-2020

Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sui medesimi atti, anche se su diverse disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, le altre novelle situate all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

All'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti. In Campania e Toscana si parla di legge annuale di manutenzione, in Piemonte di legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale, in Liguria e in Veneto, rispettivamente, di legge di adeguamento ordinamentale generale e settoriale, nella Regione Marche di legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale, in Friuli Venezia Giulia e in Lombardia, rispettivamente, di legge di semplificazione settoriale e plurisettoriale, ancora in Lombardia di legge di revisione normativa ordinamentale. Tali leggi sono nate con l'obiettivo di contenere il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

Accanto a queste tipologie, molte Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema con le leggi di stabilità (ma anche con quelle di assestamento del bilancio) e, soprattutto, con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in tutti i provvedimenti del 2020

si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente¹¹. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità per il 2021 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Campania 38/2020 che ha modificato 11 leggi regionali; la LR Lazio 25/2020 che ha modificato 20 leggi regionali; la LR 26/2020 del Friuli Venezia Giulia che ha operato su ben 26 leggi, apportando modifiche anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo e la LP Trento 16/2020 che ha modificato 21 leggi provinciali. Quanto alle leggi di stabilità per il 2020, la Regione Abruzzo con la LR 3/2020 è intervenuta a modificare e integrare 13 leggi regionali mentre la Regione Molise ha modificato 11 leggi regionali con la LR 1/2020. Le Regioni Piemonte e Umbria hanno modificato entrambe 5 leggi regionali, rispettivamente, con le LLRR 7/2020 e 2/2020.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2020, la Regione Emilia-Romagna ha modificato 20 leggi regionali con la LR 11, la Regione Liguria 25 leggi regionali con la LR 32; la Lombardia 14 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con la LR 25 mentre l'Umbria è intervenuta a modificare 5 leggi regionali con le disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020-2022 (LR 4/2020).

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo. Nel 2020, la pandemia ha comportato un rallentamento dei lavori consiliari e in molti casi non ha consentito di svolgere sessioni europee e, dunque, non sono state promulgate leggi appartenenti a tale tipologia. Solo la Regione Toscana è intervenuta con la LR 60 a modificare numerose disposizioni della LR 26/2009, recante la disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione.

Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Ad esempio, nella regione Abruzzo le 12 leggi di manutenzione hanno modificato 53 leggi ma il totale delle leggi modificate nell'anno è 71 (perché altre 15 leggi novellano leggi vigenti) così come avvenuto nella Regione Lazio che alle 3 leggi di manutenzione seguono altre 10 leggi contenenti modifiche ad altre 108 leggi vigenti. Questo per dire che il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e, soprattutto, del numero delle leggi modificate.

¹¹ Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4), il numero degli interventi legislativi è in alcuni casi decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: se si escludono le 207 leggi classificate nella voce di bilancio – pari al 29,1% del totale¹², 159 – pari al 22,3% sono leggi classificate come interventi settoriali; 47 – pari al 6,6% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 42 – pari al 5,9% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 39 – pari al 5,5% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale e 1 – pari allo 0,1% del totale – rientra nella categoria della semplificazione normativa. Lo 0,6% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2019¹³, quando alle leggi di manutenzione (225 leggi, pari al 32,2% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (184, pari al 26,3%); le leggi settoriali (178, pari al 25,5%); le leggi provvedimento (46, pari al 6,6% del totale); le leggi istituzionali (37, pari al 5,3%); le leggi intersettoriali (22, pari al 3,1%); le leggi di semplificazione normativa (2, pari allo 0,3%). Infine, lo 0,7% era dato dalle leggi statutarie.

Ritornando al 2020 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali, si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Le leggi di riordino risultano essere 36 su 241, pari al 14,9% del totale (cfr. tabella 5 e grafico 5); nel 2019¹⁴ erano 34 su 237 pari al 14,3% del totale (nel 2018 erano, invece, 53 su 248, pari al 21,4% del totale).

In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2020, quello delle Regioni Puglia (8 leggi), Abruzzo e Lazio (5 leggi), Veneto (4 leggi), Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento (3 leggi).

Nel 2019, invece, faceva la parte del leone la Regione Veneto con ben 10 leggi di riordino promulgate.

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano le LLRR 15, 24 e 45/2020 dell'Abruzzo, rispettivamente, in materia di medicina dello sport e tutela

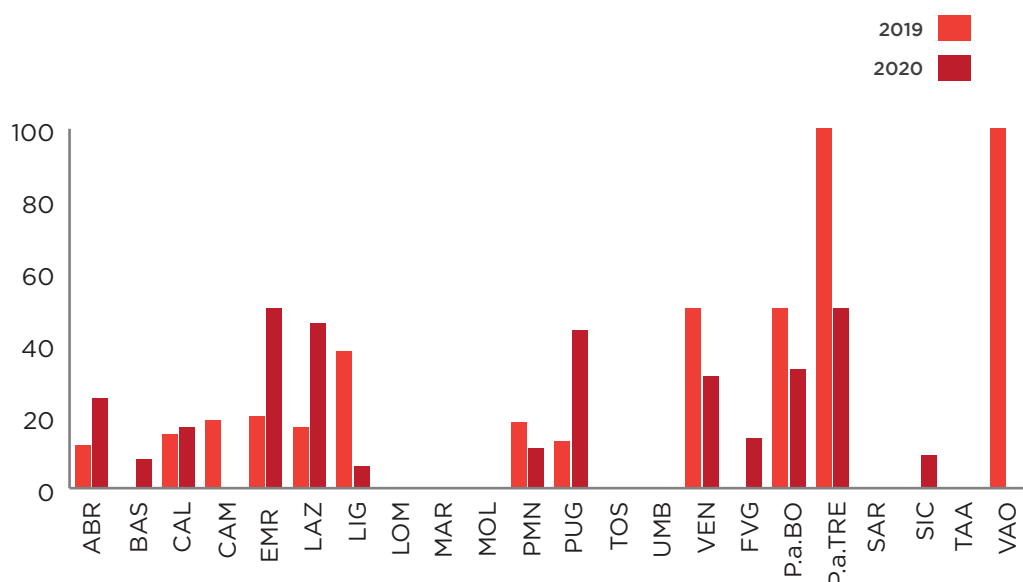
¹² Il dato delle leggi di bilancio considerato nella tabella 4 non coincide con quello riportato nella tabella 7 (relativa alla classificazione per materia) perché alcune leggi regionali hanno trovato collocazione in altre voci della tabella 4 (ad esempio, in leggi settoriali come gli interventi finanziari e di semplificazione di un determinato settore per contrastare l'emergenza sanitaria) o viceversa hanno trovato collocazione nella voce bilancio (ad esempio, le leggi di contabilità o sui tributi regionali che nella tabella per materia figurano, invece, in voci autonome).

¹³ Cfr. Le leggi regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 161-162.

¹⁴ Cfr. Le leggi regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, p. 163.

sanitaria delle attività sportive, di turismo itinerante e di sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti; la LR 7/2020 dell'Emilia-Romagna, di riordino delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale; le LLRR 5, 7 e 21/2020 del Lazio, rispettivamente, in materia di cinema e audiovisivo, di sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia, di sistema fieristico regionale; le LLPP 8 e 14/2020 della provincia autonoma di Trento, rispettivamente, sulla promozione del territorio e del marketing turistico e sulla disciplina delle concessioni minerarie.

Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali 2019-2020

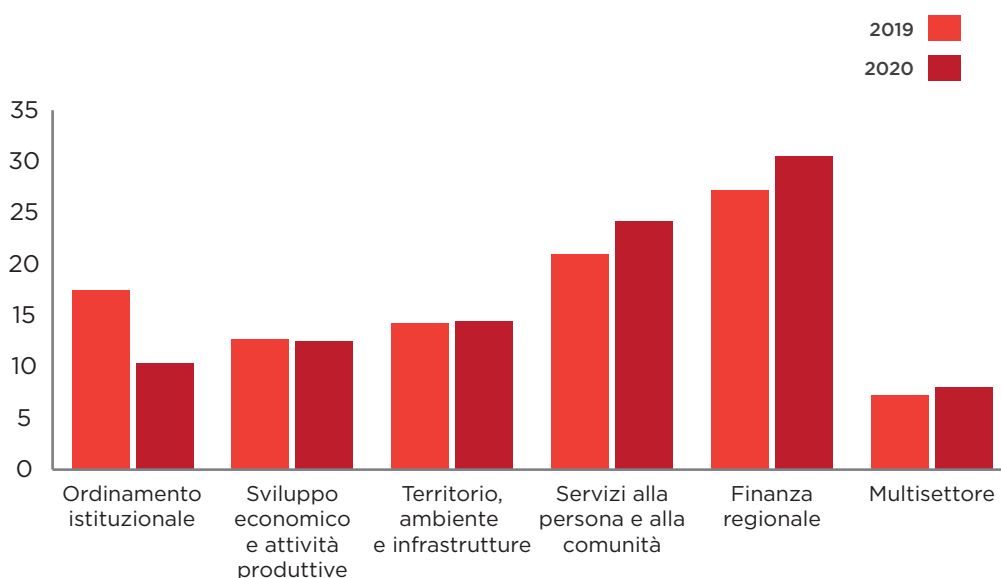


L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2020, su 712 leggi, il macrosettor con il maggior numero di atti è quello della "finanza regionale" con 217 leggi (pari al 30,5% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 172 leggi (24,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 103 leggi (14,5%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 89 leggi (12,5%), dall'"ordinamento istituzionale" con 74 leggi (10,4%). Infine, altre 57 leggi, pari all'8,0%, sono classificate nel "multisetto": in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie (o alle leggi europee) che riguardano più macrosettori (cfr. tabella 7 e grafico 6).

Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2019¹⁵, appare qualche lieve differenza nell'ordine di prevalenza tra i macrosettori. Su 699 leggi, infatti, il macrosettore che primeggiava era sempre la "finanza regionale" con 190 leggi (pari al 27,2% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 147 leggi (21,0%), dall'"ordinamento istituzionale" con 122 leggi (17,5%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 100 leggi (14,3%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 89 leggi (12,7%). Infine, altre 51 leggi, pari al 7,3%, erano classificate nel "multisetore".

Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2019-2020



Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità". La crescita costante e significativa del macrosettore, già registrata da tempo (basti ricordare le 128 leggi del 2005 e le 195 del 2009), sembra rispondere al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, di far fronte, con interventi puntuali e tempestivi, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei di-

¹⁵ Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 7, pp. 165-166.

versi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel 2020, nel caso del macrosettore “ordinamento istituzionale” e secondo una tendenza già registrata negli anni precedenti, la prima voce di intervento regionale è ancora una volta “enti locali e decentramento” con 23 leggi. Seguono, poi, la voce “altro” che raccoglie leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, ecc. (17 leggi) e la materia “organi della Regione” (11 leggi). Nel 2019 le leggi nella prima materia richiamata erano 28 (nel 2018 44 e nel 2017 45).

Anche nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie “agricoltura e foreste” (22 leggi) e “caccia, pesca e itticultura” (6 leggi), infatti, totalizzano insieme 28 leggi sul totale di 89 leggi (pari al 31,5%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”. Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie “commercio, fiere e mercati” e “turismo”, rispettivamente con 16 e 10 leggi. Se si escludono le 9 leggi classificate nella voce “altro” – che raccoglie leggi in materia di cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale – e le 8 leggi della voce “multimateria, il numero delle leggi negli altri campi materiali è molto limitato. Nel 2019 era sempre lo sviluppo rurale a totalizzare, all’interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (30, pari al 33,7% delle leggi sul totale delle 89 leggi del macrosettore).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 40 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 26 leggi. Altre 10 leggi sono classificate nella voce “risorse idriche”, 9 in “opere pubbliche” e 8 nella voce “trasporti”. Prevalenze uguali nel 2019 con ancora 40 e 37 leggi nelle prime due materie indicate.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta, l’assoluta prevalenza della materia tutela della salute” con 55 leggi (nel 2019 le leggi erano 47 e nel 2018 54). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 36 e 31 leggi (nel 2019 le leggi erano 32 e 29).

Nel complesso, dunque, si deve constatare che all’interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti.

L’esercizio delle potestà legislative

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2020, su 563 leggi delle Regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l’esercizio della potestà concor-

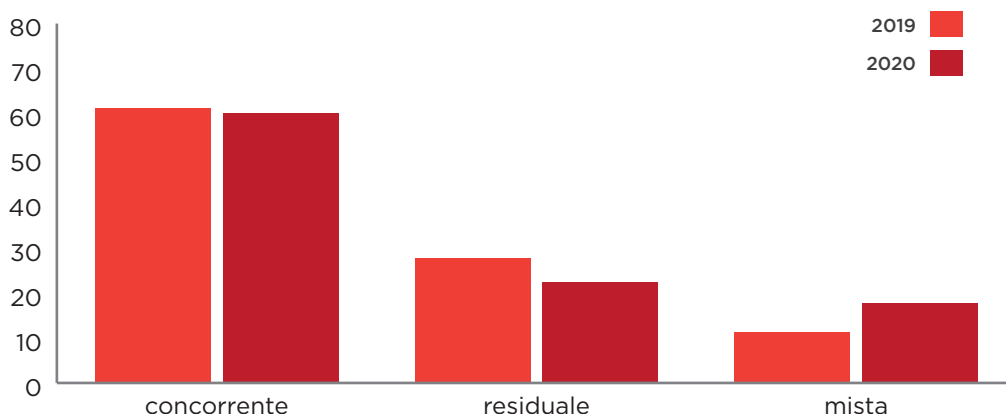
rente con 337 leggi (pari al 59,9% del totale). Sono, invece, 126 (pari al 22,4% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 100 leggi sono classificate nella potestà legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (cfr. tabella 8 e grafico 7).

Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, la potestà residuale subisce un decremento di più di 5 punti percentuali rispetto al 2019¹⁶ quando era del 27,8% e la potestà concorrente di un punto percentuale (era, infatti, del 61,0%). La potestà residuale sembra attestarsi, ormai, da molti anni sotto la soglia del 30% (l'ultimo anno in cui raggiungeva il 35,7% è stato il 2014). Aumenta, invece, la potestà mista di più di 6 punti percentuali (era, infatti, dell'11,2% nel 2019).

Va tenuto comunque conto, come già ricordato nelle precedenti rilevazioni, che la relazione tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, un ruolo importante lo gioca, almeno in alcune Regioni, l'esercizio congiunto delle due potestà.

Quanto al primo punto, la prevalenza della potestà residuale si manifesta soprattutto nei macrosettori "ordinamento istituzionale" e "sviluppo economico e attività produttive" dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate¹⁷, mentre il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture", "servizi alla persona e alla comunità" e «finanza regionale». Soprattutto in questi due ultimi settori, le leggi in materia di tutela della salute e le leggi di bilancio incrementano in modo significativo il dato sull'esercizio della potestà in esame.

Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2019-2020



¹⁶ Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 8, p. 167.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, alla voce «organi della Regione», «personale e amministrazione» ed «enti locali e decentramento» nel primo, «agricoltura e foreste», «caccia, pesca e itticoltura», «commercio» e «turismo» nel secondo.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista aumentano di anno in anno passando dal 7,1% del 2018, all'11,2% del 2019 e al 17,8% del 2020. Addirittura in alcune Regioni superano il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali. Ad esempio nella Regione Toscana la potestà mista (58,5%) supera di molto sia la potestà concorrente (23,2%) che la potestà residuale (18,3%), così come nella Regione Marche dove al 40,0% di leggi ascrivibili alla potestà mista seguono il 32,6% di leggi emanate in forza di potestà concorrente e il 27,3% di leggi ricadenti nella potestà residuale. Il dato della Regione Lombardia è, invece, equamente distribuito: 33,3% mista, 29,6% concorrente e 37,0% residuale. Tra l'altro la Regione è l'unica, nel 2020, ad avere «sfruttato» maggiormente la competenza generale/residuale.

Le abrogazioni e le leggi vigenti

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2020, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati.

In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a formule "generiche" di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L'uso di abrogazioni implicite – tanto diffuso in passato – è, sia pure in modo sporadico, ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e disposizioni, contiene una clausola di abrogazione "innominata" (sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto) la LR 15/2020 (art. 22, comma 1) della Regione Abruzzo, recante misure di tutela sanitaria delle attività sportive e motorie.

Nel 2020 non sono state promulgate leggi di «disboscamento» normativo, contenenti appunto l'abrogazione generale ed espressa di leggi regionali già tacitamente o implicitamente abrogate o, comunque, non più operanti o applicate, in quanto hanno esaurito i propri effetti. Questo è evidente dalla tabella 9 dove le 712 leggi promulgate hanno abrogato solo 88 leggi. A differenza del 2019 e del 2018, quando l'Abruzzo (LR 11/2019), la Liguria (LR 24/2019), la Lombardia (LR 5/2018) e le Marche (LR 45/2018) avevano eliminato dai rispettivi ordinamenti un numero significativo di legislazione considerata desueta e alle quali bisognava aggiungere, l'Emilia-Romagna che con altre due leggi (LR 17/2019 e LR 14/2018), dettate in attuazione degli indirizzi della sessione europea regionale 2018 e 2019, era intervenuta ad abrogare espressamente numerose leggi per intero,

alcuni regolamenti e numerose disposizioni legislative sparse in varie leggi di intervento regionale.

La legge che appare indicata nella tabella 4 alla voce semplificazione normativa è in realtà una legge di semplificazione amministrativa. Si tratta della LR 18/2020 della Regione Puglia che ha dettato appunto misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria.

L'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, è proseguita nel 2020 soprattutto con le abrogazioni contenute nelle leggi di settore e, in particolare, in quelle di riordino. Le Regioni che sono intervenute ad abrogare un numero significativo di leggi (cfr. tabella 9) sono state l'Abruzzo (10 leggi), il Lazio (20 leggi) e la Toscana (10 leggi). Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR 37 dell'Abruzzo, in materia di prevenzione e trattamento delle dipendenze patologiche, che ha abrogato 3 leggi regionali e un intero paragrafo dedicato all'alcoldipendenza della LR 72/1994; le LLRR 5, 7 e 21 del Lazio, rispettivamente, in materia di cinema e audiovisivo (ha abrogato 5 leggi e alcune disposizioni di altre 3 leggi regionali), di sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia (ha abrogato 8 leggi e alcune disposizioni di altre 5 leggi regionali), di disciplina del sistema fieristico regionale (ha abrogato 4 leggi e alcune disposizioni di altre 4 leggi regionali); la LR 20 Veneto, recante interventi a sostegno della famiglia e della natalità che ha abrogato 2 leggi regionali per intero; la LP 11 Bolzano, di disciplina degli organi di garanzia insediati presso il Consiglio provinciale, che ha abrogato 2 leggi, alcune disposizioni di altre 4 leggi provinciali e un decreto del Presidente della Provincia.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2020, risulta sostanzialmente confermato quanto evidenziato nel Rapporto 2019-2020. Laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio: per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.427 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate l'80,0% (1.941), in Toscana su 3.583 il 63,1% (2.261) e in Piemonte su 2.350 il 60,4% (1.420); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 3.001 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 64,3% (1.929), nella Provincia autonoma di Trento su 1.455 il 63,5% (924) e in Friuli Venezia Giulia su 2.553 il 51,0% (1.302).

Quanto, infine, alle leggi di stabilità per il 2020, nel 65%¹⁸ dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative. Si registra, dunque, l'aumento di un punto percentuale rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità per il 2019 quando, in-

¹⁸ Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

vece, si registrava un aumento di 23 punti percentuali (64%) rispetto al dato delle leggi di stabilità per il 2018 (41%). Anche in alcune leggi di assestamento del bilancio si procede con abrogazioni totali di leggi. Ad esempio, nel 2020, la Regione Lombardia abroga per intero la LR 6 (incremento di capitale sociale di Milano Serravalle - Milano Tangenziale s.p.a) con la legge di assestamento al bilancio 2020-2022 (LR 18/2020) e la Provincia autonoma di Trento abroga la LP 2/1988 (recepimento dell'accordo provinciale unitario per il rinnovo contrattuale dei dipendenti della Provincia) con la legge di assestamento del bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2020-2022 (LP 6/2020).

Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2020 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nel precedente Rapporto.

Unica eccezione è il dato quantitativo che, dopo il decremento registrato nel 2019 rispetto al 2018, evidenzia un leggero aumento del numero delle leggi, passando dalle 699 unità del 2019 alle 712 del 2020, con una media annua di leggi per Regione pari a 32,4 (era di 31,8 nel 2019, di 34,9 nel 2018 e di 35,3 nel 2017).

Nonostante il lieve incremento del dato, la produzione di leggi annuali si attesta, dunque e già da alcuni anni, mediamente sulle 700 unità (nel 2017 raggiungeva addirittura le 777 unità). Si è ben lontani, dunque, dagli anni in cui la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue per il complesso delle Regioni (erano gli anni immediatamente successivi alle riforme del «federalismo amministrativo» e costituzionali).

Ancora una volta il dato della produzione legislativa dell'anno in esame, come già quello del biennio precedente, potrebbe giustificarsi con la necessità, per le Regioni, di dover continuare a rispondere ai bisogni legati alla crisi economica alla quale si è aggiunta nel 2020 anche l'emergenza sanitaria, che ha costretto le Regioni ad adottare misure urgenti di sostegno per alcuni settori maggiormente colpiti dalla pandemia¹⁹ quali,

¹⁹ Le leggi regionali (nuove e di manutenzione) del 2020 collegate all'emergenza sanitaria sono numerose. V., ad esempio, la LR Abruzzo 39 (interventi urgenti a sostegno del comparto sciistico); la LR Basilicata 23 (disciplina temporanea delle modalità di svolgimento delle vendite di fine stagione); la LR Calabria 13 (norme di salvaguardia e disposizioni in materia di demanio marittimo); la LR Campania 10 (interventi urgenti di sostegno del settore dello spettacolo); la LR Emilia-Romagna 1 (misure urgenti per la ripresa dell'attività economica e sociale); la LR Lazio 16 (disposizioni modificative di leggi regionali); la LR Liguria 8 (misure urgenti in conseguenza dell'emergenza epidemiologica); la LR Lombardia 9 (interventi per la ripresa economica); la LR Marche 13 (misure urgenti per il sostegno alle attività produttive e al lavoro autonomo); la LR Molise 8 (disposizioni concernenti le vendite promozionali nel settore del commercio); la LR Piemonte 14/2020 (misure per il commercio a fronte dell'emergenza); la LR Puglia 13 (misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario); la LR Toscana 24 (misure di sostegno a favore del personale operante nel settore sanitario); la LR Umbria 4 (norme per il sostegno al mercato del lavoro e sostegno alle micro, piccole e medie imprese); la LR Veneto 33 (incremento delle risorse destinate alla remunerazione del personale dipendente impegnato nell'emergenza epidemiologica); la LR Friuli

ad esempio, i servizi sociali e la tutela della salute ma anche i trasporti, il commercio, il turismo e le attività produttive in genere. Non sono mancati però casi di Regioni che hanno registrato un calo significativo della produzione legislativa (Emilia-Romagna). Come si legge nel Diciannovesimo Rapporto sulla legislazione della Regione, «l'emergenza provocata dall'epidemia ha accentuato la spinta alla «verticalizzazione delle decisioni», concentrandole in capo al Presidente della Giunta regionale, mediante ordinanze urgenti. Questo stato di cose ha fatto registrare, da un lato, un calo del numero delle leggi approvate annualmente dall'Assemblea, dall'altro, un sensibile ed ulteriore incremento dell'attività di sindacato ispettivo»²⁰ dell'Assemblea sull'attività della Giunta e dell'amministrazione regionale.

Continua ad essere sempre molto significativa – considerando le leggi per tipologia normativa – la prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto a quelle nuove; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, si tratterebbe, da un lato, di un fenomeno fisiologico – le Regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano di continui interventi di adeguamento – dall'altro, e soprattutto con riferimento al 2020 (ma anche al 2021), dell'urgenza di dover rispondere a bisogni e situazioni contingenti (come quelli legati all'emergenza epidemiologica) non solo con leggi (o provvedimenti) *ad hoc* ma anche con interventi di «aggiornamento» della legislazione vigente.

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi il contenimento del dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà «primaria». Anzi, rispetto al biennio precedente, oggetto di esame nel Rapporto 2019-2020, la potestà residuale risulta poco «sfruttata» in quasi tutte le Regioni (ad esclusione della Campania dove ha raggiunto il 41,2%)²¹. La contrazione del dato complessivo potrebbe essere legata, come già messo in luce nei Rapporti precedenti, anche al conteggio della potestà mista che ha acquisito una veste autonoma nella rilevazione solo da alcuni anni mentre in un primo momento le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali. Come sopra evidenziato, in alcune Regioni (Toscana e Marche), il dato della potestà mista è addirittura maggiore sia di quello relativo alla potestà

Venezia Giulia 8 (misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica in materia di demanio marittimo e idrico); la LP Bolzano 4 (misure di contenimento della diffusione del virus nella fase di ripresa delle attività); la LP Trento 2 (misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici); la LR Sardegna 27 (implementazione di ulteriori servizi di trasporto pubblico e scolastico al fine di fronteggiare l'emergenza); la L Sicilia 36 (disposizioni urgenti in materia di personale); la LR Valle d'Aosta 11 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica).

²⁰ Cfr. Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari, Diciannovesimo Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, XI legislatura-Anno 2020, marzo 2021, in particolare p.15 della Nota di sintesi.

²¹ Nel biennio richiamato, la potestà residuale superava la potestà concorrente soprattutto in alcune Regioni: in Campania (53,6%), in Lombardia (46,2%) e in Veneto (47,2%) nel 2019, in Emilia-Romagna (46,2%) e ancora in Lombardia (51,7%) nel 2018.

concorrente che di quello inerente alla potestà residuale (cfr. tabella 8).

Quanto agli scostamenti, rileva, innanzitutto, il decremento di 7 punti percentuali delle leggi ascrivibili al macrosettore «ordinamento istituzionale» che passa dal 17,5% del 2019 al 10,4% del 2020. Sostanzialmente invariato il dato relativo ai macrosettori «sviluppo economico e attività produttive» (12,7% nel 2019 e 12,5% nel 2020) e «territorio, ambiente e infrastrutture» (14,3% nel 2019 e 14,5% nel 2020).

Guardando solo i dati delle Regioni ordinarie risulta confermato il decremento per il macrosettore «ordinamento istituzionale» che passa dal 16,0% del 2019 al 9,4% del 2020 e nello stesso tempo il decremento, sia pur leggero, anche negli altri due macrosettori richiamati. Le leggi del macrosettore relativo allo sviluppo economico passano, infatti, dal 14,2% al 12,8% e quelle inerenti al territorio dal 16,0% al 14,4%.

Considerando gli altri macrosettori ed escludendo la finanza regionale, così come evidenziato nell'ultimo Rapporto pubblicato, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei «servizi alla persona e alla comunità» (21,0% nel 2019 e 24,2% nel 2020). Incremento che si manifesta soprattutto nelle Regioni ordinarie passando dal 21,7% nel 2019 al 25,9% nel 2020. Questi dati non fanno altro che confermare l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità.

Per quanto riguarda, invece, la prevalenza di determinate materie all'interno dei macrosettori risultano sostanzialmente confermate le tendenze riportate nei Rapporti precedenti: mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina in ambiti materiali tradizionalmente «regionalizzati» (in particolare, i servizi sociali, lo sviluppo rurale e, in un certo senso, il commercio e il turismo ma anche le attività culturali), non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale.

Più in generale, anche nel 2020 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, si confermano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sul riparto di competenze effettuato con la riforma costituzionale del 2001.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande attenzione e interesse.

Il 2020 è stato sia per lo Stato che per le Regioni un anno difficile. Molto spazio è stato occupato dall'emergenza sanitaria e molte iniziative, realizzatesi nel corso degli anni, sono state accantonate. Ne è la prova, ad esempio, la mancata presenza di leggi di abrogazione generale che, invece, negli anni passati hanno occupato un posto importante nell'agenda politica di molte Regioni. Soprattutto negli anni post-riforme amministrative le Regioni hanno avviato un'opera di ripulitura dei loro ordinamenti dalla normativa ormai desueta

e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili²². Anche l'assenza di leggi collegate alle leggi comunitarie europee ha rallentato il processo di «disboscamento» che per alcune Regioni avviene in tale sede. Ad esempio, in Emilia-Romagna, analogamente a quanto avviene a livello dell'Unione europea con il «Programma REFIT»²³, ogni anno attraverso il collegato alla legge regionale comunitaria vengono recepite le proposte del «Gruppo tecnico per l'attuazione della semplificazione normativa» dirette all'individuazione, per ogni materia, delle leggi superate o implicitamente abrogate, quelle da mantenere e quelle da abrogare. L'approvazione di tale tipo di legge nel 2020 è slittata all'anno successivo; con la LR 5/2021, infatti, la Regione è intervenuta ad abrogare esplicitamente 31 leggi regionali e alcune disposizioni.

Da segnalare però che, nonostante l'assenza di taglia-leggi, alcune Regioni hanno, comunque, continuato la propria attività di semplificazione del sistema normativo, predisponendo, in alcuni casi (ad esempio, Abruzzo), una proposta di progetto di legge di abrogazione delle disposizioni legislative relative al periodo 1983-1992 e avviando lo studio delle disposizioni legislative relative al periodo 1993-2002, al fine di verificare quali possano essere eliminate dall'ordinamento regionale mediante abrogazione perché obsolete o tacitamente abrogate.

Infine, sempre in tema di semplificazioni, nel 2020, la LR 1 del Friuli Venezia Giulia ha ridefinito i processi di semplificazione attraverso l'istituzione di un organo di controllo, denominato Comitato permanente alla semplificazione, con il compito di individuare le materie oggetto di semplificazione, coordinare le relative attività amministrative, promuovere l'adozione di modelli e direttive in materia, nonché monitorare l'attività avviata dalle singole Direzioni o Uffici regionali in materia di semplificazione. Al Comitato viene riconosciuto, inoltre, il compito di coordinare annualmente la predisposizione di un disegno di legge di semplificazione di iniziativa della Giunta regionale. La legge richiamata interviene, poi, nell'ambito dei procedimenti amministrativi e impegna l'amministrazione ad avviare un processo di standardizzazione degli atti e della documentazione congiuntamente a una semplificazione delle procedure amministrative oltre alla predisposizione, creazione e unificazione delle banche dati esistenti.

²² Cfr., in particolare, LLRR Abruzzo 45/2013 e 11/2019; LLRR Calabria 22/2010 e 28/2011; LLRR Campania 21/2005 e 29/2012; LLRR Emilia-Romagna 27/1998, 31/1999 e 27/2013; LLRR Liguria 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019; LLRR Lombardia 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018; LLRR Marche 10/2001, 7/2003 e 45/2015; LR Molise 13/2010; LR Puglia 28/1998; LLRR Toscana 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009; LLRR Umbria 30/1999, 4/2010 e 22/2012; LLRR Veneto 15/2000, 3/2004 e 19/2009; LLRR Friuli Venezia Giulia 3/2001 e 11/2010; LP Trento 15/1998; LLRR Valle d'Aosta 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012.

²³ Il Programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) mira a garantire la semplificazione della legislazione dell'Unione europea, eliminando nel contempo la burocrazia e riducendo i costi. La Commissione presenta ogni anno una sintesi dei risultati del processo di semplificazione.

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2020

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	45	564	1.490	118.290
Basilicata	46	259	601	n.d.
Calabria	37	224	380	24.089
Campania	51	507	1.210	94.991
Emilia R.	14	217	402	215.839
Lazio	26	336	1.141	117.604
Liguria	34	448	1.022	n.d.
Lombardia	27	265	670	80.596
Marche	55	463	974	64.373
Molise	20	130	254	n.d.
Piemonte	32	401	725	55.660
Puglia	36	301	665	76.249
Toscana	82	827	1.665	162.655
Umbria	14	119	265	19.361
Veneto	44	371	764	345.258
Totale Regioni ordinarie	563	5.432	12.228	1.374.965
Friuli V. Giulia	27	513	2.092	n.d.
P.a. Bolzano	17	280	1.061	n.d.
P.a. Trento	17	360	996	89.652
Sardegna	35	216	629	81.653
Sicilia	32	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	6	40	73	10.542
Valle d'Aosta	15	297	1.066	90.075
Totale Regioni spec.e P.a.	149	1.995	5.917	271.922
TOTALE	712	7.427	18.145	1.646.887

n. medio di leggi per regione **32,4**

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2020

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	45	564	1.490	118.290
Basilicata	46	259	601	n.d.
Calabria	37	224	380	24.089
Campania	51	507	1.210	94.991
Emilia R.	14	217	402	215.839
Lazio	26	336	1.141	117.604
Liguria	34	448	1.022	n.d.
Lombardia	27	265	670	80.596
Marche	54	460	971	64.235
Molise	20	130	254	n.d.
Piemonte	32	401	725	55.660
Puglia	36	301	665	76.249
Toscana	81	826	1.664	162.234
Umbria	14	119	265	19.361
Veneto	43	367	760	344.992
Totale Regioni ordinarie	560	5.424	12.220	1.374.140
Friuli V. Giulia	27	513	2.092	n.d.
P.a. Bolzano	17	280	1.061	n.d.
P.a. Trento	17	360	996	89.652
Sardegna	35	216	629	81.653
Sicilia	31	272	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	6	40	73	10.542
Valle d'Aosta	15	297	1.066	90.075
Totale Regioni spec.e P.a.	148	1.978	5.917	271.922
TOTALE	708	7.402	18.137	1.646.062

n. medio di leggi per regione **32,2**

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2020

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	3	3	138
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	1	1	421
Umbria	0	0	0	0
Veneto	1	4	4	266
Totale Regioni ordinarie	3	8	8	825
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	1	17	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Regioni spec.e P.a.	1	17	0	0
TOTALE	4	25	8	825

n. medio di leggi per regione 0,2

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2020- V.a. - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro**	Totale leggi
Abruzzo	20	25	0	0	0	0	45
Basilicata	25	21	0	0	0	0	46
Calabria	11	26	0	0	0	0	37
Campania	33	18	0	0	0	0	51
Emilia R.	13	0	1	0	0	0	14
Lazio	15	11	0	0	0	0	26
Liguria	23	11	0	0	0	0	34
Lombardia	18	8	1	0	0	0	27
Marche	15	38	2	0	0	0	55
Molise	13	6	1	0	0	0	20
Piemonte	23	9	0	0	0	0	32
Puglia	14	22	0	0	0	0	36
Toscana	60	20	2	0	0	0	82
Umbria	8	6	0	0	0	0	14
Veneto	24	15	2	0	0	3	44
Totale Regioni ordinarie	315	236	9	0	0	3	563
Friuli V. Giulia	22	3	2	0	0	0	27
P.a. Bolzano	13	4	0	0	0	0	17
P.a. Trento	15	2	0	0	0	0	17
Sardegna	13	22	0	0	0	0	35
Sicilia	14	18	0	0	0	0	32
Trentino A.A.	6	0	0	0	0	0	6
Valle d'Aosta	10	5	0	0	0	0	15
Totale Regioni spec.e P.a.	93	54	2	0	0	0	149
TOTALE	408	290	11	0	0	3	712

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

** Si tratta per il Veneto di due leggi di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza e di una legge di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2020* - V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro**	Totale leggi
Abruzzo	44,4%	55,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	54,3%	45,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	29,7%	70,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	64,7%	35,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	92,9%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	67,6%	32,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	66,7%	29,6%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	27,3%	69,1%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	65,0%	30,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	71,9%	28,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	38,9%	61,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	73,2%	24,4%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	54,5%	34,1%	4,5%	0,0%	0,0%	6,8%	100%
Totale Regioni ordinarie	56,0%	41,9%	1,6%	0,0%	0,0%	0,5%	100%
Friuli V. Giulia	81,5%	11,1%	7,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	76,5%	23,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	37,1%	62,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	43,8%	56,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	62,4%	36,2%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
TOTALE	57,3%	40,7%	1,5%	0,0%	0,0%	0,4%	100%

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

** Si tratta per il Veneto di due leggi di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza e di una legge di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali.

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2020 - V.a.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	17	13	7	5	3	45
Basilicata	10	21	11	4	0	46
Calabria	34	1	2	0	0	37
Campania	26	11	2	2	10	51
Emilia R.	12	2	0	0	0	14
Lazio*	13	3	3	4	3	26
Liguria	10	9	4	5	6	34
Lombardia	14	7	1	5	0	27
Marche	17	14	9	5	10	55
Molise	8	1	3	4	4	20
Piemonte	20	5	3	4	0	32
Puglia	9	4	4	14	5	36
Toscana	31	20	19	4	8	82
Umbria	10	1	1	2	0	14
Veneto	17	8	8	5	6	44
Totale Regioni ordinarie	248	120	77	63	55	563
Friuli V. Giulia	17	7	2	0	1	27
P.a. Bolzano	10	5	1	0	1	17
P.a. Trento	7	5	1	3	1	17
Sardegna	26	4	4	1	0	35
Sicilia	22	4	3	0	3	32
Trentino A.A.	4	2	0	0	0	6
Valle d'Aosta	8	7	0	0	0	15
Totale Regioni spec.e P.a.	94	34	11	4	6	149
TOTALE	342	154	88	67	61	712

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2020*- V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	37,8%	28,9%	15,6%	11,1%	6,7%	100%
Basilicata	21,7%	45,7%	23,9%	8,7%	0,0%	100%
Calabria	91,9%	2,7%	5,4%	0,0%	0,0%	100%
Campania	51,0%	21,6%	3,9%	3,9%	19,6%	100%
Emilia R.	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio*	50,0%	11,5%	11,5%	15,4%	11,5%	100%
Liguria	29,4%	26,5%	11,8%	14,7%	17,6%	100%
Lombardia	51,9%	25,9%	3,7%	18,5%	0,0%	100%
Marche	30,9%	25,5%	16,4%	9,1%	18,2%	100%
Molise	40,0%	5,0%	15,0%	20,0%	20,0%	100%
Piemonte	62,5%	15,6%	9,4%	12,5%	0,0%	100%
Puglia	25,0%	11,1%	11,1%	38,9%	13,9%	100%
Toscana	37,8%	24,4%	23,2%	4,9%	9,8%	100%
Umbria	71,4%	7,1%	7,1%	14,3%	0,0%	100%
Veneto	38,6%	18,2%	18,2%	11,4%	13,6%	100%
Totale Regioni ordinarie	44,0%	21,3%	13,7%	11,2%	9,8%	100%
Friuli V. Giulia	63,0%	25,9%	7,4%	0,0%	3,7%	100%
P.a. Bolzano	58,8%	29,4%	5,9%	0,0%	5,9%	100%
P.a. Trento	41,2%	29,4%	5,9%	17,6%	5,9%	100%
Sardegna	74,3%	11,4%	11,4%	2,9%	0,0%	100%
Sicilia	68,8%	12,5%	9,4%	0,0%	9,4%	100%
Trentino A.A.	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	53,3%	46,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	63,1%	22,8%	7,4%	2,7%	4,0%	100%
TOTALE	48,0%	21,6%	12,4%	9,4%	8,6%	100%

* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.

Tabella 4 - Tipologia normativa - 2020- V.a.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	18	2	0	12	13	0	0	45
Basilicata	0	11	1	0	13	21	0	0	46
Calabria	2	4	0	1	18	12	0	0	37
Campania	0	12	0	2	7	30	0	0	51
Emilia R.	0	2	0	4	3	5	0	0	14
Lazio	4	6	1	0	3	12	0	0	26
Liguria	4	11	2	0	10	7	0	0	34
Lombardia	0	2	2	10	8	5	0	0	27
Marche	15	0	1	8	22	8	0	1	55
Molise	0	7	0	0	1	12	0	0	20
Piemonte	1	8	0	4	12	7	0	0	32
Puglia	1	14	3	1	8	8	1	0	36
Toscana	1	11	4	13	41	11	0	1	82
Umbria	1	0	1	0	7	5	0	0	14
Veneto	0	12	1	1	21	8	0	1	44
Totale Regioni ordinarie	29	118	18	44	186	164	1	3	563
Friuli V. Giulia	3	11	8	0	1	4	0	0	27
P.a. Bolzano	1	1	1	1	4	9	0	0	17
P.a. Trento	2	2	2	0	6	5	0	0	17
Sardegna	0	10	6	1	13	5	0	0	35
Sicilia	6	15	1	0	0	9	0	1	32
Trentino A.A.	1	1	0	0	0	4	0	0	6
Valle d'Aosta	0	1	3	1	3	7	0	0	15
Totale Regioni spec.e P.a.	13	41	21	3	27	43	0	1	149
TOTALE	42	159	39	47	213	207	1	4	712

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2020* - V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	40,0%	4,4%	0,0%	26,7%	28,9%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	23,9%	2,2%	0,0%	28,3%	45,7%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	5,4%	10,8%	0,0%	2,7%	48,6%	32,4%	0,0%	0,0%	100%
Campania	0,0%	23,5%	0,0%	3,9%	13,7%	58,8%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	0,0%	14,3%	0,0%	28,6%	21,4%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	15,4%	23,1%	3,8%	0,0%	11,5%	46,2%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	11,8%	32,4%	5,9%	0,0%	29,4%	20,6%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	0,0%	7,4%	7,4%	37,0%	29,6%	18,5%	0,0%	0,0%	100%
Marche	27,3%	0,0%	1,8%	14,5%	40,0%	14,5%	0,0%	1,8%	100%
Molise	0,0%	35,0%	0,0%	0,0%	5,0%	60,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	3,1%	25,0%	0,0%	12,5%	37,5%	21,9%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	2,8%	38,9%	8,3%	2,8%	22,2%	22,2%	2,8%	0,0%	100%
Toscana	1,2%	13,4%	4,9%	15,9%	50,0%	13,4%	0,0%	1,2%	100%
Umbria	7,1%	0,0%	7,1%	0,0%	50,0%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	0,0%	27,3%	2,3%	2,3%	47,7%	18,2%	0,0%	2,3%	100%
Totale Regioni ordinarie	5,2%	21,0%	3,2%	7,8%	33,0%	29,1%	0,2%	0,5%	100%
Friuli V. Giulia	11,1%	40,7%	29,6%	0,0%	3,7%	14,8%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	5,9%	5,9%	5,9%	5,9%	23,5%	52,9%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	11,8%	11,8%	11,8%	0,0%	35,3%	29,4%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	28,6%	17,1%	2,9%	37,1%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	18,8%	46,9%	3,1%	0,0%	0,0%	28,1%	0,0%	3,1%	100%
Trentino A.A.	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	6,7%	20,0%	6,7%	20,0%	46,7%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	8,7%	27,5%	14,1%	2,0%	18,1%	28,9%	0,0%	0,7%	100%
TOTALE	5,9%	22,3%	5,5%	6,6%	29,9%	29,1%	0,1%	0,6%	100%

* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.

Tabella 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali - 2020

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	20	5	25,0
Basilicata	12	1	8,3
Calabria	6	1	16,7
Campania	12	0	0,0
Emilia R.	2	1	50,0
Lazio	11	5	45,5
Liguria	17	1	5,9
Lombardia	4	0	0,0
Marche	16	0	0,0
Molise	7	0	0,0
Piemonte	9	1	11,1
Puglia	18	8	44,4
Toscana	16	0	0,0
Umbria	2	0	0,0
Veneto	13	4	30,8
Totale Regioni ordinarie	165	27	16,4
Friuli V. Giulia	22	3	13,6
P.a. Bolzano	3	1	33,3
P.a. Trento	6	3	50,0
Sardegna	16	0	0,0
Sicilia	23	2	8,7
Trentino A.A.	2	0	0,0
Valle d'Aosta	4	0	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	76	9	11,8
TOTALE	241	36	14,9

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2020

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	0	32	12	1	0	26,7
Basilicata	46	33	13	0	0	28,3
Calabria	37	12	22	3	0	59,5
Campania	51	41	8	1	1	15,7
Emilia R.	14	8	6	0	0	42,9
Lazio	26	20	4	2	0	15,4
Liguria	34	22	9	3	0	26,5
Lombardia	27	16	8	3	0	29,6
Marche	55	24	21	10	0	38,2
Molise	20	16	1	3	0	5,0
Piemonte	32	8	14	10	0	43,8
Puglia	36	26	8	2	0	22,2
Toscana	82	34	42	6	0	51,2
Umbria	14	6	7	1	0	50,0
Veneto	44	23	17	4	0	38,6
Totale Regioni ordinarie	563	321	192	49	1	34,1
Friuli V. Giulia	27	9	5	13	0	18,5
P.a. Bolzano	17	6	8	3	0	47,1
P.a. Trento	17	8	6	3	0	35,3
Sardegna	35	15	17	3	0	48,6
Sicilia	32	15	0	17	0	0,0
Trentino A.A.	6	1	1	4	0	16,7
Valle d'Aosta	15	9	3	3	0	20,0
Totale Regioni spec.e P.a.	149	63	40	46	0	26,8
TOTALE	712	384	232	95	1	32,6

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2020

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	11
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	6
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	2
		4	Personale e amministrazione	8
		5	Enti locali, decentramento	23
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	17
		7	Multimateria	7
			Totale	74
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	8
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	16
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	10
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	22
		10	Caccia, pesca e itticultura	6
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	9
		13	Multimateria	8
			Totale	89
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	40
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	26
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	9
		5	Viabilità	2
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	4

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	2
			Totale	103
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	55
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	36
		4	Istruzione scolastica e universitaria	8
		5	Formazione professionale	3
		6	Lavoro	9
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	31
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	3
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	8
		14	Multimateria	7
			Totale	172
5	Finanza regionale	1	Bilancio	210
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	3
		4	Multimateria	2
			Totale	217
6	Multisettores*			57
TOTALE				712

* Sono classificati in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, collegati, leggi di semplificazione, ecc.

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2020

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concor-rente	residuale	mista	Totale	concor-rente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	42	3	0	45	93,3	6,7	0,0	100,0
Basilicata	46	0	0	46	100,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	29	7	1	37	78,4	18,9	2,7	100,0
Campania	30	21	0	51	58,8	41,2	0,0	100,0
Emilia R.	10	4	0	14	71,4	28,6	0,0	100,0
Lazio	17	7	2	26	65,4	26,9	7,7	100,0
Liguria	18	8	8	34	52,9	23,5	23,5	100,0
Lombardia	8	10	9	27	29,6	37,0	33,3	100,0
Marche	18	15	22	55	32,6	27,3	40,0	100,0
Molise	14	3	3	20	70,0	15,0	15,0	100,0
Piemonte	22	10	0	32	68,8	31,3	0,0	100,0
Puglia	28	5	3	36	77,8	13,9	8,3	100,0
Toscana	19	15	48	82	23,2	18,3	58,5	100,0
Umbria	11	1	2	14	78,6	7,1	14,3	100,0
Veneto	25	17	2	44	56,8	38,6	4,5	100,0
TOTALE	337	126	100	563	59,9	22,4	17,8	100,0

* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali causa delle modalità di approssimazione del software.

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2020

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	45	10	35
Basilicata	46	1	45
Calabria	37	3	34
Campania	51	9	42
Emilia R.	14	2	12
Lazio	26	20	6
Liguria	34	9	25
Lombardia	27	1	26
Marche	55	0	55
Molise	20	2	18
Piemonte	32	7	25
Puglia	36	2	34
Toscana	82	10	72
Umbria	14	0	14
Veneto	44	7	37
Totale Regioni ordinarie	563	83	480
Friuli V. Giulia	27	0	27
P.a. Bolzano	17	3	14
P.a. Trento	17	1	16
Sardegna	35	0	35
Sicilia	32	1	31
Trentino A.A.	6	0	6
Valle d'Aosta	15	0	15
Totale Regioni spec.e P.a.	149	5	144
TOTALE	712	88	624

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2020*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.753	1.171	2.582
Basilicata	2.045	986	1.059
Calabria	1.650	649	1.001
Campania	1.700	655	1.045
Emilia R.	1.853	991	862
Lazio	2.397	998	1.399
Liguria	2.158	1.062	1.096
Lombardia	2.427	1.941	486
Marche	1.982	874	1.108
Molise	1.492	697	795
Piemonte	2.350	1.420	930
Puglia	1.953	596	1.357
Toscana	3.583	2.261	1.322
Umbria	1.892	1.023	869
Veneto	2.426	1.339	1.087
Totale Regioni ordinarie	33.661	16.663	16.998
Friuli V. Giulia	2.553	1.302	1.251
P.a. Bolzano	1.546	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.455	924	531
Sardegna	2.811	n.d.	n.d.
Sicilia	3.217	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.208	32	1.176
Valle d'Aosta	3.001	1.929	1.072
Totale Regioni spec.e P.a.	15.791	4.187	4.030
TOTALE	49.452	20.850	21.028

* La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.

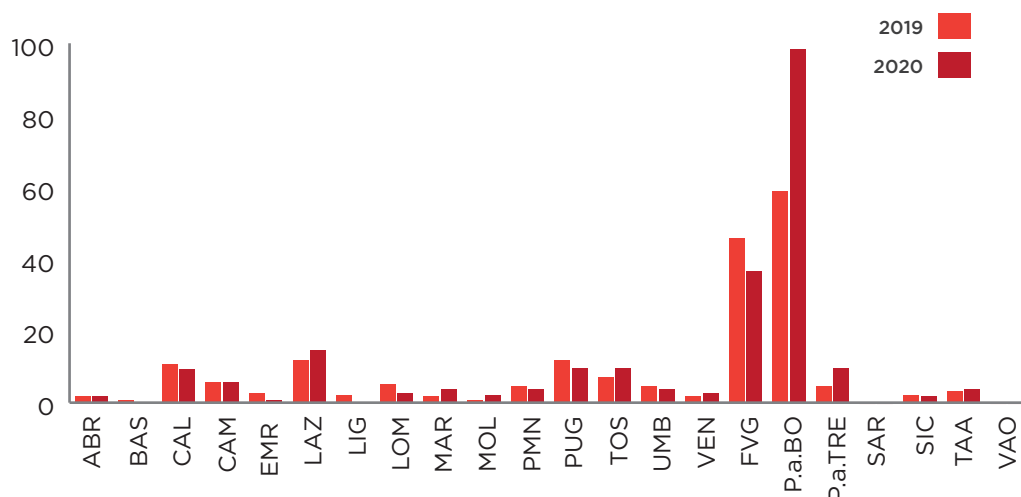
4.2 Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome

I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2020, le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato complessivamente 453 regolamenti. Più nel dettaglio, le Regioni ordinarie ne hanno emanato 150 e le Regioni speciali e Province autonome 303 (cfr. tabella 1).

Vi è, dunque, un incremento di 66 unità rispetto ai 387 regolamenti emanati nel 2019¹. L'incremento è avvenuto soprattutto nelle specialità con 71 regolamenti in più mentre nelle Regioni ordinarie si è registrata una lieve diminuzione (5 regolamenti in meno) (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Produzione regolamentare 2019-2020



L'incremento della produzione regolamentare è evidenziato soprattutto dalle dimensioni degli atti in commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dagli 8.957 commi del 2019 si passa ai 9.003 del 2020, mentre in diminuzione risulta il numero degli articoli (dai 3.464 del 2019 si passa ai 3.119 del 2020) (cfr. tabelle 2 e 3).

¹ Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020. Appendice, Roma 2020, in particolare, tabella 1, p. 194.*

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2020 anche con quelli degli anni successivi al 2001. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento del ricorso alla fonte (96 regolamenti²); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo³ con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Si riducono di 12 unità nel 2018 (140 regolamenti) per tornare ad aumentare nel 2019 di 15 unità (155 regolamenti) e diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti).

Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che si aggira mediamente sulle 150 unità annue.

Continuano ad essere rilevanti le esperienze, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, della Regione Puglia che, a partire dal 2001, ricorre ai regolamenti in modo sempre più significativo (per tutti basti ricordare i 38 atti del 2012) e di alcune Regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte) che, ormai con costanza, si avvalgono della fonte secondaria. Quest'ultima risulta essere, invece, poco "sfruttata" nelle altre Regioni ordinarie.

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il rilevante ricorso alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali. Quest'anno la Provincia ha fornito anche il dato delle ordinanze del Presidente della Provincia (59), recanti misure urgenti per la prevenzione e la gestione dell'emergenza sanitaria, non inserite in tabella per uniformità con le altre Regioni che, invece, non hanno fornito tale dato. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente.

² Cfr. *Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.

³ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72-73.

Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

L'incidenza della fonte secondaria è misurabile in relazione al complesso della produzione normativa (leggi e regolamenti), non solo in valori assoluti ma anche e, soprattutto, se calcolata sul numero complessivo degli articoli e dei commi.

Come avviene, ad esempio, in alcune Regioni speciali e Province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario, sia pure con qualche eccezione, nelle Regioni ordinarie, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi.

Nel 2020, nelle specialità, a fronte di 149 leggi risultano emanati 303 regolamenti.

Nel 2019⁴, nelle specialità, a fronte di 137 leggi risultavano emanati 232 regolamenti (nel 2018 le leggi erano 164 e i regolamenti 324).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 563 leggi, risultano emanati 150 regolamenti. Nel 2019, le leggi erano 562 e i regolamenti 155 (nel 2018, le leggi erano 603 e i regolamenti 140).

Confrontando i dati (cfr. tabella 1) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 38,9% (era del 35,6% nel 2019). È pari, invece, al 67,0% nelle specialità (era del 62,9% nel 2019) e al 21,0% nelle Regioni ordinarie, percentuale di poco inferiore a quella del 2019 (21,6%).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa – cfr. tabelle 2, 3 e 4 – l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere sempre meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni più dettagliate degli atti stessi.

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 29,6% (era del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 42,7% (era del 43,6% nel 2019, del 40,0% nel 2018, del 53,9% nel 2017 e del 44,5% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie è del 23,1% (era del 27,9% nel 2019, del 22,8% nel 2018, del 23,9% nel 2017 e del 18,8% nel 2016).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2020, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 33,2% (era del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016): nelle specialità il dato è del 40,1% (era del 39,5% nel 2019, del 21,4% nel 2018, del 45,6% nel 2017 e del 36,2% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un incremento di 6 punti percentuali rispetto alla percen-

⁴ Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 1, p. 194.

tuale calcolata in articoli, arrivando al 29,2% (era del 32,0% nel 2019, del 28,2% nel 2018, del 29,2% nel 2017 e del 22,7% nel 2016).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2020 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 27 leggi e i 74 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 73,3%, i 513 articoli di legge e i 946 articoli di regolamento la fanno scendere di poco più di 8 punti percentuali (64,8%), mentre i 2.092 commi di legge e i 1.961 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 17 punti percentuali (48,4%). E lo stesso vale per la Provincia autonoma di Trento dove le 17 leggi e i 20 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 54,1%, i 360 articoli di legge e i 123 articoli di regolamento la riducono di 29 punti percentuali (25,5%), mentre i 996 commi di legge e i 330 commi di regolamento la portano ad un'altra lieve riduzione (24,9%).

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Lazio dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 53,6%, calcolata in valori assoluti, al 47,4% (calcolata in articoli) e al 41,8% (calcolata in commi).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2020, nella Regione Calabria, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 33,9%, mentre sale al 43,9% se calcolata sul numero degli articoli e al 66,3% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 37 leggi, pur se superiori di ben 18 unità rispetto ai regolamenti (19), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente in Campania la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 19,0%, mentre sale al 36,5% se calcolata sul numero degli articoli e al 47,4% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 51 leggi, pur essendo superiori di ben 39 unità rispetto ai regolamenti (12) sono meno complesse e più "leggere".

I regolamenti per organo competente

La titolarità (così come il procedimento di approvazione e la tipologia dei regolamenti ammissibili) sono disciplinati nei nuovi Statuti regionali, predisposti e approvati ai sensi dell'art. 123 della Costituzione.

L'attribuzione del potere regolamentare in via esclusiva alla Giunta prevale nelle Re-

gioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria⁵. Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Basilicata, in Molise e in Piemonte, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio. La "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2020, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio.

Nella Regione Molise sono presenti sia regolamenti di Giunta che di Consiglio e lo stesso si registra nella Regione Marche.

Il fatto che la delega alla Giunta (nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio) risulti essere maggiormente esercitata è la prova che la sede naturale per l'attuazione delle leggi sia l'Esecutivo e non il Legislativo. D'altra parte l'esperienza passata dovrebbe averlo insegnato: quando le funzioni legislative e regolamentare erano entrambe in capo al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. La conferma di tale considerazione arriva soprattutto dall'esperienza della Regione Marche dove prevalgono i regolamenti di Giunta (nel 2020, 7 regolamenti di Giunta e 1 di Consiglio; nel 2019, 3 regolamenti di Giunta e 1 di Consiglio; nel 2018, 5 di Giunta e 2 di Consiglio, nel 2017, 3 di Giunta e 2 di Consiglio; nel 2016, 4 di Giunta; nel 2015, 6 di Giunta e 2 di Consiglio). Anche nella Regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della Regione Marche), i 6 regolamenti del 2020 risultano essere dell'Esecutivo così come i 4 regolamenti del 2019 e i 4 del 2018, mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma sempre con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia

⁵ Anche se non in modo «secco». In molti casi, infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato all'Assemblea legislativa. Inoltre, alcuni Statuti hanno previsto strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Basilicata, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria hanno inserito nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia, quelli dell'Emilia-Romagna e del Lazio hanno previsto il parere del Consiglio di garanzia statutaria, quello del Molise del Comitato per la legislazione. Infine, nello Statuto della Puglia è prevista anche la possibilità, per la Giunta, di avvalersi del parere del Consiglio di Stato.

Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle due Province autonome, i regolamenti emanati sono solo di Giunta.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni.

Dei 453 regolamenti indicati, 447 – pari al 98,7% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 6 – pari all'1,3% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 150 regolamenti, 144 sono emanati dagli Esecutivi⁶ e 6 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 303 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Identiche percentuali nel 2019, quando su 387 regolamenti indicati, 382 – pari al 98,7% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 5 – pari all'1,3% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 155 regolamenti, 150 erano emanati dagli Esecutivi⁷ e 5 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 232 regolamenti erano tutti delle Giunte.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito sono trattati – proprio perché tutti a rilevanza esterna – nel loro insieme, senza distinguerli secondo l'organo di provenienza (Giunta o Consiglio).

I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (cfr. tabella 5) che su 453 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (150 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (120 regolamenti). Seguono, poi, i 97 regolamenti classificati nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, i 77 regolamenti del “territorio, ambiente e infrastrutture” e i 9 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 150 regolamenti emanati, 42 riguardano l'ordinamento istituzionale, 41 i servizi, 37 lo sviluppo economico, 28 il territorio, e 2 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa sempre il macrosettore dei servizi con 109 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 83, dall'ordinamento istituzionale con 55 e dal territorio con 49 regolamenti. Altri 7 regolamenti sono classificati nella finanza regionale.

Una situazione leggermente diversa si verificava nel 2019 per le Regioni ordinarie quando su 155 regolamenti emanati, 53 riguardavano i servizi, 35 il territorio, 32 lo svi-

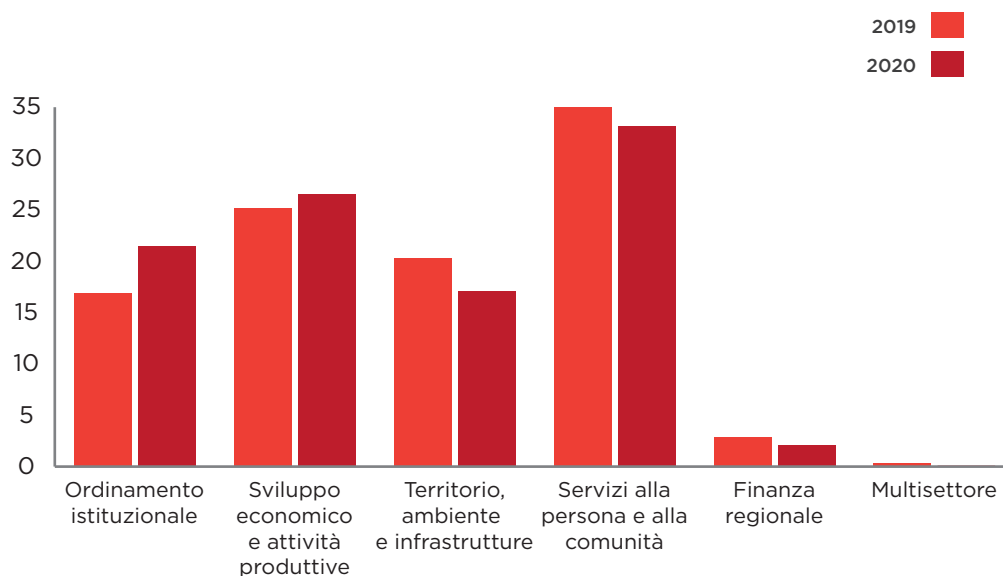
⁶ Di cui 76 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

⁷ Di cui 88 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

luppo economico e ancora 32 l'ordinamento istituzionale. Solo 2 regolamenti interessavano la finanza regionale e 1 era ascrivibile al multisettore. Nelle specialità era in testa sempre il macrosettore dei servizi con 82 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 65 e 43 regolamenti. Altri 33 e 9 regolamenti erano classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

Dal confronto tra i dati del 2020 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge l'incremento, in valori assoluti, della produzione regolamentare nei macrosettori «ordinamento istituzionale», «sviluppo economico e attività produttive», «servizi alla persona e alla comunità» e un leggero decremento nei settori «territorio, ambiente e infrastrutture» e «finanza regionale»⁸. Più in particolare e in percentuale, l'incremento è di circa 4 punti nel campo dell'ordinamento istituzionale (dal 16,8% al 21,4%), di un punto e mezzo nel settore dello sviluppo economico (dal 25,1% al 26,5%), mentre si registra un decremento di 3 punti percentuali nel macrosettore del territorio (dal 20,2% al 17,0%) e di circa 2 punti nel campo dei servizi (dal 34,9% al 33,1%). Anche nel settore della finanza regionale si registra una lievissima contrazione (dal 2,8% al 2,0%) (cfr. grafico 2).

Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2019-2020



⁸ Si passa, infatti, dai 65 regolamenti ai 97 nell'ordinamento istituzionale; dai 97 regolamenti ai 120 nello sviluppo economico; dai 135 ai 150 regolamenti nei servizi. Una lievissima contrazione si registra, invece, nel territorio dove si passa dai 78 ai 77 regolamenti e nella finanza regionale che da 11 passa a 9 regolamenti. Per il 2019, cfr. I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 198-199.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco «sfruttate» gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (cfr. sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 66 regolamenti (pari al 68,0% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (8). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti è dovuta all'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale, che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardanti il personale sono contenute nelle leggi di stabilità (ad esempio, in circa il 70% di quelle del 2020 sono presenti norme nella materia indicata)⁹ sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Se si escludono i 20 regolamenti classificati nella voce “altro” che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi risulta poco significativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 53 regolamenti (pari al 44,2% di regolamenti sul totale del macrosettore). Seguono, poi, le voci “altro”, che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale, con 24 regolamenti (20,0%), e turismo con 11 (9,2%). Poco rilevante risulta, invece, il dato degli altri ambiti materiali.

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “protezione della natura e dell'ambiente” e “territorio e urbanistica” con, rispettivamente, 24 (pari al 31,2% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 22 regolamenti (28,6%). Altri 13 atti riguardano, poi, le “risorse idriche». Esigui i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “servizi sociali” con 39 regolamenti (pari al 26,0% di regolamenti sul totale del macrosettore) e “tutela della salute” con 37 regolamenti (24,7%). Le materie «istruzione scolastica» e “beni e attività culturali”

⁹ Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

registrano 23 e 15 regolamenti; altri 15 regolamenti riguardano la voce «formazione professionale» e 10 il «lavoro». Poco rilevante il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale” (7 alla voce «tributi e 2 alla voce «contabilità»).

Se si confrontano i dati relativi all'anno in esame con quelli del 2019¹⁰ le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate (in qualche caso con ordini di priorità leggermente diversi per alcune materie nell'ambito dei macrosettori di riferimento).

Anche nel 2019, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 47 (72,3%) – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (37, pari al 38,1% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce «turismo» (17, pari al 17,5%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano «territorio e urbanistica» e “protezione della natura e dell'ambiente” (rispettivamente 22, pari al 28,2% e 19, pari al 24,4%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 35 (pari al 25,9%) – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 26 regolamenti (pari al 19,3%) classificati nella materia “tutela della salute”, 20 in «istruzione scolastica» e 12 in “beni e attività culturali”.

I regolamenti per tipologia

Premesso che il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti perché, come più volte ripetuto, concorrono in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalle specialità (e, in particolar modo, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano), appare opportuno, per completezza, volgere ora uno sguardo di insieme sulla concreta esperienza regionale in tema di fonti secondarie e soffermarsi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente ricorrenti.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno¹¹ o

¹⁰ Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 198-199.

¹¹ Cfr., ad esempio, il regolamento Calabria 3/2020, di modifica del regolamento 2/2020, regolamento di attuazione della LR 45/2012, relativo alla disciplina della gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale; il DPP Trento 19-32/2020 di modifica del DPP 18-31/2020, regolamento di attuazione della LP 1/2011, concernente l'individuazione delle condizioni e dei requisiti di accesso all'assegno di natalità.

emanati in un arco di tempo relativamente recente¹². La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni e al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni¹³.

Nel 2020 i regolamenti di manutenzione sono 227 su 453, pari al 50,1%; 62,0% nelle Regioni ordinarie (93 su 150) e 44,2% nelle specialità (134 su 303) (cfr. tabella 6). Nel 2019¹⁴, invece, i regolamenti di manutenzione erano 197 su 387, pari cioè al 50,9% del totale: 13 punti percentuali in meno nelle Regioni ordinarie (76 su 155 pari al 49,0%) e 8 punti percentuali in più nelle specialità (121 su 232, pari al 52,2%).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 20 regolamenti emanati nel 2020 15, pari al 75,0% del totale, sono di modifica di precedenti atti (nel 2019 i regolamenti di manutenzione erano il 90,0%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 56,8% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (percentuali quasi simili nel 2019: 58,7%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 17 di manutenzione, pari all'89,5% del totale (nel 2019 erano il 68,2%), così il Lazio con il 70,0% di regolamenti di manutenzione (21 su 30) nel 2020 e il 54,2% nel 2019 (13 su 24) e l'Umbria con l'87,5% nel 2020 (7 su 8) e il 50,0% nel 2019 (5 su 10).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e ca-

¹² Cfr., ad esempio, il regolamento Campania 12/2020, di modifica del regolamento 11/2019, inerente la nuova disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica; il regolamento Lazio 4/2020, di modifica del regolamento 7/2019, concernente la disciplina delle modalità per il rilascio della licenza di pesca professionale, delle modalità per il rilascio del tesserino segna catture e costituzione dell'elenco dei pescatori professionali; il regolamento Puglia 9/2020, di modifica del regolamento 7/2019, sull'organizzazione e sul funzionamento dei Presidi Territoriali di Assistenza; il regolamento Veneto 7/2020, di modifica del regolamento 2/2019, relativo alla disciplina degli obblighi informativi riguardanti gli alloggi dati in locazione turistica; il regolamento Friuli Venezia Giulia 176/2020, di modifica del regolamento 226/2019, recante indirizzi e procedure in materia di azioni rivolte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e a contrastare la disoccupazione di lunga durata.

¹³ Cfr., ad esempio, il regolamento Abruzzo 1/2020, di modifica del regolamento 2/2011 (macellazione per il consumo familiare di animali di allevamento delle varie specie); il regolamento Campania 6/2020, di modifica del regolamento 12/2012 (disciplina delle procedure relative a concessioni per piccole derivazioni, attingimenti e uso domestico di acque pubbliche); il regolamento Lazio 8/2020, di modifica del regolamento 5/2006 (disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità); il regolamento Piemonte 1/2020, di modifica del regolamento 12/2007 (designazione di ulteriori zone vulnerabili da nitrati di origine agricola); il regolamento Toscana 44/2020, di modifica del regolamento 41/2004 (interventi sulla viabilità di competenza regionale); il regolamento Umbria 6/2020, di modifica del regolamento 34/1999 (prelievo venatorio della specie cinghiale); il DPP Trento 2-15/2020, di modifica del DPP 34-141/2008 (organizzazione e funzionamento dell'Agenzia provinciale delle foreste demaniali).

¹⁴ Cfr. I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 6, p. 200.

ratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici (di disposizioni legislative ma anche regolamentari) e di leggi settoriali di riordino – di materie o submaterie – che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari.

Focalizzando l'attenzione sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici, nell'anno di riferimento sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Per richiamare solo qualche esempio, quanto ai testi nuovi, la Regione Umbria ha emanato un regolamento in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali¹⁵, la Regione Lombardia in attuazione del testo unico in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca e sviluppo rurale¹⁶. Si tratta, soprattutto nel secondo caso, di un regolamento molto articolato (21 articoli e 109 commi).

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Marche ha novellato un regolamento dettato in attuazione del testo unico in materia di commercio¹⁷, la Regione Umbria 3 regolamenti sempre in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali¹⁸ e la Regione Toscana un regolamento in attuazione del testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali¹⁹.

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate dalle Regioni ordinarie, la Regione Lazio ha emanato un regolamento che disciplina le modalità e i requisiti per l'iscrizione all'Albo regionale degli istituti culturali, per l'inserimento dei servizi culturali nelle organizzazioni regionali bibliotecaria, museale e archivistica, nonché delle caratteristiche ideografiche, dei criteri e delle modalità di uso e revoca del logo identificativo degli ecomusei regionali, attuativo della LR 24/2019, legge di riordino in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale²⁰ e un altro regolamento sulla disciplina del sistema di contabilità economico-patrimoniale e dei criteri per la gestione, l'utilizzo, l'acquisto, l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), in attuazione della LR 2/2019, di riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche si servizi alla persona (ASP)²¹; la Regione Piemonte ha emanato un regolamento per l'individuazione e la disciplina dei distretti del cibo, in attuazione dell'art. 43 della legge di riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale (LR 1/2019)²² e un altro, recante modalità di costituzione, gestione e

¹⁵ Si tratta del regolamento 8/2020, dettato in attuazione della LR 11/2015.

¹⁶ Si tratta del regolamento 5/2020, dettato in attuazione del Titolo X della LR 31/2008.

¹⁷ Si tratta del regolamento 3/2020, dettato in attuazione della LR 27/2009.

¹⁸ Si tratta dei regolamenti 3, 4 e 7/2020, dettati in attuazione della LR 11/2015.

¹⁹ Si tratta del regolamento 50/2020, dettato in attuazione della LR 21/2010.

²⁰ Si tratta del regolamento 20/2020.

²¹ Si tratta del regolamento 5/2020.

²² Si tratta del regolamento 4/2020.

funzionamento delle commissioni locali valanghe, in attuazione delle legge sullo sviluppo della montagna (LR 14/2019)²³; la Regione Toscana ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge sul governo del territorio (LR 65/2014) contenenti, rispettivamente, disposizioni in materia di indagini geologiche, idrauliche e sismiche²⁴ e l'elenco della documentazione e degli elaborati progettuali da allegare alla richiesta di permesso di costruire, alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori asseverata²⁵. Si tratta, soprattutto nei primi due casi, di regolamenti corposi, il primo composto di 28 articoli e 102 commi, il secondo di 9 articoli e 62 commi. I regolamenti della Toscana sono, invece, composti rispettivamente di 20 articoli e 49 commi il primo e di 8 articoli e 24 commi il secondo.

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate dalle specialità, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge di riforma organica delle politiche abitative e di riordino delle Ater (LR 1/2016); il primo, di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno delle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa²⁶, il secondo, di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno dell'installazione, nonché dell'adeguamento di ascensori da realizzare su immobili privati esistenti al fine di migliorare la fruibilità e l'accessibilità degli spazi abitativi²⁷. La Regione ha emanato, inoltre, 3 regolamenti, uno nuovo modificato nello stesso anno e l'altro di modifica di un regolamento emanato nel 2016, in attuazione della legge organica in materia di difesa del suolo e utilizzazione delle acque (LR 24/2019). Il regolamento nuovo riguarda i criteri e le modalità tecniche di restituzione delle acque derivanti da sondaggi e da perforazioni, effettuati nell'esercizio dei permessi di ricerca, delle concessioni di coltivazione e delle concessioni di derivazione di acque sotterranee per scopi geotermici o di scambio termico e per attività termali²⁸; il regolamento di modifica è relativo, invece, al regolamento concernente i criteri e i procedimenti per l'assegnazione, la sospensione, il ritiro e l'estinzione della concessione di estrazione di materiale litoide, le modalità di determinazione del deposito cauzionale e di compensazione del canone²⁹.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento Lazio 24/2020 dettato in attuazione della LR 18/2019,

²³ Si tratta del regolamento 7/2020.

²⁴ Si tratta del regolamento 5/2020.

²⁵ Si tratta del regolamento 88/2020.

²⁶ Si tratta del regolamento 66/2020.

²⁷ Si tratta del regolamento 129/2020.

²⁸ Si tratta del regolamento 1/2020 modificato dal regolamento 139/2020.

²⁹ Si tratta del regolamento 125/2020 di modifica dal regolamento 196/2016.

recante disposizioni per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, il regolamento Marche 5/2020 dettato in attuazione della LR 3/2013, recante interventi regionali per il recupero, la restituzione e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali in corso di validità; il regolamento Toscana 21/2020 dettato in attuazione della LR 51/2019 di disciplina dei distretti biologici.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano leggi «pesanti» con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008³⁰, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2019, la Regione richiamata ha emanato 3 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2020 (LR 24/2019)³¹ e numerosi altri in attuazione di finanziarie o di leggi di assestamento del bilancio di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. La medesima situazione si era ripetuta nel 2019.

In alcuni ordinamenti si rinvencono regolamenti attuativi di disposizioni contenute nei collegati alla legge di stabilità. Nel 2020, ad esempio, la Regione Toscana ha emanato un regolamento in attuazione di disposizioni del collegato 79/2020, recante la disciplina degli incentivi per il personale regionale incaricato dello svolgimento di funzioni tecniche nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, composto di 16 articoli, 64 commi e 3 allegati³².

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002³³, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2020 risulta “vincolato” da tale tipo di norme un regolamento “sostanziale” della Provincia autonoma di Bolzano, emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013, relativo alla concessione di aiuti nel settore dell’apicoltura (deliberazione Giunta provinciale 1044/2020).

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Come sottolineato nelle rilevazioni precedenti, la Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia. Sono “vincolati”, ad esempio, da norme statali il regolamento 14/2020, sul potenziamento della rete ospeda-

³⁰ La LR 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una “finanziaria leggera” (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt’altro che snella).

³¹ Si tratta dei regolamenti 102/2020 (concessione di contributi a favore di enti del terzo settore); 107/2020 (concessione di contributi a favore dei Comuni per la predisposizione del Piano di Azione per l’Energia Sostenibile e il Clima-PAESC); 11/2020 (concessione di contributi a Comuni ed Enti pubblici per la realizzazione di iniziative volte alla riduzione dei rifiuti in plastica che siano coerenti con le azioni del Programma regionale di prevenzione dei rifiuti).

³² Si tratta del regolamento 43/2020.

³³ Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell’Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

liera (d.l. 34/2020, art. 2), il regolamento 8/2020 sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Organismo di composizione della crisi da sovraindebitamento denominato "Regione Puglia -Liberi dal debito" (legge 3/2012, art. 15, comma 1). È emanato, inoltre, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni 137/CU del 16 dicembre 2010 il regolamento 6/2020 che ha definito i requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle Unità operative di ostetricia/ginecologia e di pediatria/neonatologia.

Sono, infine, "vincolati" da disposizioni contenute in atti normativi statali, il regolamento 4/2020 della Regione Campania che ha disciplinato i procedimenti relativi all'accesso civico semplice, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dagli Uffici della Regione (d.lgs. 33/2013, art. 5, commi 1 e 2) e all'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1990); il regolamento 1/2020 della Regione Liguria che contiene disposizioni in merito all'utilizzo del fondo previsto dall'art. 113 del Codice dei contratti pubblici e criteri di ripartizione degli incentivi economici per le funzioni tecniche svolte dal personale impiegato nelle procedure di acquisizione di beni, servizi e forniture (d.lgs 50/2016); il regolamento 8/2020 della Regione Piemonte, recante disciplina dell'albo delle imprese che eseguono lavori o forniscono servizi forestali (d.lgs. 34/2018, art. 10, comma 8, lett.a).

Considerazioni conclusive

Sulla base dei dati e degli elementi illustrati è possibile evidenziare di seguito alcune tendenze che sostanzialmente confermano quanto messo in luce, ormai da alcuni anni, nei periodici Rapporti sulla legislazione.

Rimane sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte di alcune Regioni a statuto speciale, mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti di nuova generazione e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni che, in passato, la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Ad esempio, nella Regione Marche degli 8 regolamenti emanati nel 2020, 7 sono di Giunta e uno di Consiglio; così come dei 4 emanati nel 2019, 3 erano di Giunta e uno di Consiglio (e lo stesso dei 7 emanati nel 2018,

5 erano di Giunta e 2 di Consiglio).

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, continua a non produrre gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali ricorrono ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della «deregolamentazione». La stessa Regione ha sottolineato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione³⁴ – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio).

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste ultime sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 443 degli anni 2001-2020. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale al periodo successivo alle riforme costituzionali. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 403 regolamenti, 275 risultano emanati dal 2001 al 2020, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 434 e 417 regolamenti, 344 e 347 risalgono al periodo post-riforme (cfr. tabella 7).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, sembra dare buoni frutti, almeno in alcune Regioni.

L'esiguità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne le caratteristiche sostanziali e di contenuto. È molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi³⁵.

³⁴ Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008*, p. 116 ss.

³⁵ La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2020, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, le leggi del 2020 prevedono l'adozione di 762 atti di Giunta e 67 atti di Consiglio, mentre nel 2019 ne prevedevano, rispettivamente, 734 e 47 (nel 2018, 1.061 e 60). Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le Regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli «strumenti del riordino normativo». Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Quanto ai rinvii previsti dalle leggi del 2020, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli dell'Abruzzo (118), del Lazio (84) e del Veneto (74). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti sono quelli della Provincia autonoma di Trento e della Valle d'Aosta con, rispettivamente,

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi.

Nel 2020, ai regolamenti relativi ai servizi (33,1%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (26,5%), quelli dell'ordinamento istituzionale (21,4%), quelli inerenti al territorio (17,0%). Per le leggi, invece, prevale il macrosettore della "finanza regionale" (30,5%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (24,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (14,5%), dallo "sviluppo economico" (12,5%) e dall'"ordinamento istituzionale" (10,4%).

Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi di stabilità che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, è sostanzialmente confermata la tendenza delle Regioni a privilegiare – sia pure con fisiologiche oscillazioni nei vari anni – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori di intervento: "personale e amministrazione" nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; sviluppo rurale ("agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura") nello "sviluppo economico e attività produttive"; "protezione della natura" e "territorio e urbanistica" nel "territorio, ambiente e infrastrutture"; "servizi sociali" e "tutela della salute" nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta – come già messo in luce nei precedenti Rapporti e soprattutto nelle analisi relative alla produzione legislativa – in parte di materie tradizionalmente regionali, in parte anche di materie diventate di competenza esclusiva regionale nel 2001 (come i servizi sociali) per le quali le Regioni hanno dimostrato di saper proporre spesso soluzioni normative innovative e originali.

133 e 96 atti dei quali è prevista l'adozione. Nelle leggi del 2019, tra le Regioni ordinarie, spiccavano le Regioni Lazio (104), Piemonte (84), Lombardia (66) ed Emilia-Romagna (63 atti), mentre tra le specialità i dati più rilevanti erano quelli della Provincia autonoma di Trento e della Sicilia con, rispettivamente, 78 e 55 atti di Giunta dei quali ne era prevista l'adozione.

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2020

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	45	4	49	8,2
Basilicata	46	1	47	2,1
Calabria	37	19	56	33,9
Campania	51	12	63	19,0
Emilia R.	14	2	16	12,5
Lazio	26	30	56	53,6
Liguria	34	1	35	2,9
Lombardia	27	6	33	18,2
Marche	55	8	63	12,7
Molise	20	5	25	20,0
Piemonte	32	8	40	20,0
Puglia	36	20	56	35,7
Toscana	82	20	102	19,6
Umbria	14	8	22	36,4
Veneto	44	6	50	12,0
Totale Regioni ordinarie	563	150	713	21,0
Friuli V. Giulia	27	74	101	73,3
P.a. Bolzano**	17	197	214	92,1
P.a. Trento	17	20	37	54,1
Sardegna	35	0	35	0,0
Sicilia	32	4	36	11,1
Trentino A.A.	6	8	14	57,1
Valle d'Aosta	15	0	15	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	149	303	452	67,0
TOTALE	712	453	1.165	38,9

*Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

**I 197 atti indicati sono: 50 decreti del Presidente della provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2020

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	564	34	598	5,7
Basilicata	259	29	288	10,1
Calabria	224	175	399	43,9
Campania	507	292	799	36,5
Emilia R.	217	6	223	2,7
Lazio	336	303	639	47,4
Liguria	448	12	460	2,6
Lombardia	265	81	346	23,4
Marche	463	66	529	12,5
Molise	130	48	178	27,0
Piemonte	401	100	501	20,0
Puglia	301	141	442	31,9
Toscana	827	259	1.086	23,8
Umbria	119	15	134	11,2
Veneto	371	70	441	15,9
Totale Regioni ordinarie	5.432	1.631	7.063	23,1
Friuli V. Giulia	513	946	1.459	64,8
P.a. Bolzano	280	305	585	52,1
P.a. Trento	360	123	483	25,5
Sardegna	216	0	216	0,0
Sicilia	289	19	308	6,2
Trentino A.A.	40	95	135	70,4
Valle d'Aosta	297	0	297	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	1.995	1.488	3.483	42,7
TOTALE	7.427	3.119	10.546	29,6

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2020

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produ- zione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.490	176	1.666	10,6
Basilicata	601	65	666	9,8
Calabria	380	749	1.129	66,3
Campania	1.210	1.091	2.301	47,4
Emilia R.	402	8	410	2,0
Lazio	1.141	820	1.961	41,8
Liguria	1.022	50	1.072	4,7
Lombardia	670	296	966	30,6
Marche	974	167	1.141	14,6
Molise	254	108	362	29,8
Piemonte	725	228	953	23,9
Puglia	665	464	1.129	41,1
Toscana	1.665	580	2.245	25,8
Umbria	265	25	290	8,6
Veneto	764	212	976	21,7
Totale Regioni ordinarie	12.228	5.039	17.267	29,2
Friuli V. Giulia	2.092	1.961	4.053	48,4
P.a. Bolzano	1.061	1.234	2.295	53,8
P.a. Trento	996	330	1.326	24,9
Sardegna	629	0	629	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	73	439	512	85,7
Valle d'Aosta	1.066	0	1.066	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	5.917	3.964	9.881	40,1
TOTALE	18.145	9.003	27.148	33,2

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2020

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produ- zione normativa C	B/C %
Abruzzo	118.290	12.351	130.641	9,5
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	24.089	23.592	47.681	49,5
Campania	94.991	94.589	189.580	49,9
Emilia R.	215.839	10.717	226.556	4,7
Lazio	117.604	75.628	193.232	39,1
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	80.596	26.131	106.727	24,5
Marche	64.373	13.167	77.540	17,0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	55.660	15.901	71.561	22,2
Puglia	76.249	48.542	124.791	38,9
Toscana	162.655	50.937	213.592	23,8
Umbria	19.361	1.374	20.735	6,6
Veneto	345.258	14.417	359.675	4,0
Totale Regioni ordinarie	1.374.965	387.346	1.762.311	22,0
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	89.652	26.047	115.699	22,5
Sardegna	81.653	0	81.653	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	10.542	39.799	50.341	79,1
Valle d'Aosta	90.075	0	90.075	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	271.922	65.846	337.768	19,5
TOTALE	1.646.887	453.192	2.100.079	21,6

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2020 - Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	4
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	66
		5	Enti locali, decentramento	5
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	20
		7	Multimateria	1
			Totale	97
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	6
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	3
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	11
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	40
		10	Caccia, pesca e itticultura	13
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	3
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	24
		13	Multimateria	5
			Totale	120
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	22
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	24
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	13
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	5
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	5
		7	Protezione civile	2

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	5
		9	Multimateria	0
			Totale	77
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	37
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	39
		4	Istruzione scolastica e universitaria	23
		5	Formazione professionale	15
		6	Lavoro	10
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	15
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	4
		12	Sport	3
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	0
		14	Multimateria	2
			Totale	150
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	7
		4	Multimateria	0
			Totale	9
6	Multisetore*			0
TOTALE				453

* Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili agli altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare - 2020

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	4	2	50,0
Basilicata	1	0	0,0
Calabria	19	17	89,5
Campania	12	8	66,7
Emilia R.	2	2	100,0
Lazio	30	21	70,0
Liguria	1	0	0,0
Lombardia	6	3	50,0
Marche	8	6	75,0
Molise	5	3	60,0
Piemonte	8	5	62,5
Puglia	20	8	40,0
Toscana	20	8	40,0
Umbria	8	7	87,5
Veneto	6	3	50,0
Totale Regioni ordinarie	150	93	62,0
Friuli V. Giulia	74	42	56,8
P.a. Bolzano*	197	71	36,0
P.a. Trento	20	15	75,0
Sardegna	0	0	-
Sicilia	4	2	50,0
Trentino A.A.	8	4	50,0
Valle d'Aosta	0	0	-
Totale Regioni spec.e P.a.	303	134	44,2
TOTALE	453	227	50,1

* I 197 atti indicati sono: 50 decreti del Presidente della provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2020

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	137	15	122
Basilicata	117	4	113
Calabria**	246	27	219
Campania	143	6	137
Emilia R.	114	69	45
Lazio	417	66	351
Liguria	159	73	86
Lombardia	232	88	144
Marche	155	55	100
Molise	88	16	72
Piemonte	403	150	253
Puglia	515	91	424
Toscana	434	135	299
Umbria	256	93	163
Veneto	107	49	58
Totale Regioni ordinarie	3.523	937	2.586
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	1.072	532	540
Sardegna	n.d.	n.d.	-
Sicilia	196	n.d.	-
Trentino A.A.	269	2	267
Valle d'Aosta	129	78	51
Totale Regioni spec.e P.a.	1.666	612	858
TOTALE	5.189	1.549	3.444

* I regolamenti dell'Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981.

** I regolamenti della Calabria sono conteggiati a partire dal 1982.

