

# LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2021

*a cura dell'ISSiRFA-CNR*

Il presente capitolo è di Aida Giulia Arabia

ISBN 9788892004054  
Copyright © Camera dei deputati  
Roma, 2022



## 1.1 La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme\*

### 1.1.1 Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2021, le Regioni non hanno approvato leggi statutarie ma 671 leggi ordinarie (cfr. tabella 1). Si registra, dunque, un decremento di 37 unità rispetto alle 708 leggi ordinarie promulgate nel 2020.

Considerando, invece, la complessiva produzione legislativa dell'anno precedente (712 leggi tra ordinarie e statutarie), il decremento risulta essere di 41 unità. Più nel dettaglio, si registra una diminuzione di 57 unità nelle Regioni ordinarie (506 contro 563) e un incremento di 18 unità nelle specialità (165 contro 149).

La riduzione della complessiva produzione legislativa del 2021 risulta confermata anche dai dati relativi al numero degli articoli e dei commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e province autonome), dai 7.427 articoli del 2020 si arriva ai 7.231 del 2021 mentre dai 18.145 commi del 2020 si arriva ai 16.980 del 2021 (cfr. tabella 1).

Anche per il 2021, 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 dell'anno in esame - confrontati con quelli del 2020<sup>1</sup> - emerge un incremento della produzione legislativa in alcune Regioni (ad esempio, Basilicata, Calabria, Puglia e Valle d'Aosta), una diminuzione significativa in altre (ad esempio, Abruzzo, Campania, Molise, Toscana e Sardegna) e una certa stabilizzazione in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e provincia autonoma di Bolzano.

Il numero ridotto di 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 (anni 2005-2010).

Come si ricava dal grafico 1, il primato della produzione legislativa spetta alle Regioni Basilicata e Puglia con, rispettivamente, 61 e 52 leggi approvate. Continua a diminuire la produzione legislativa dell'Abruzzo che, dopo le 64 leggi del 2017, non supera più le 50 unità (44 leggi nel 2018, 48 leggi nel 2019, 45 nel 2020 e 33 nel 2021) mentre è diminuita notevolmente la produzione legislativa della Regione Toscana, da sempre molto consi-

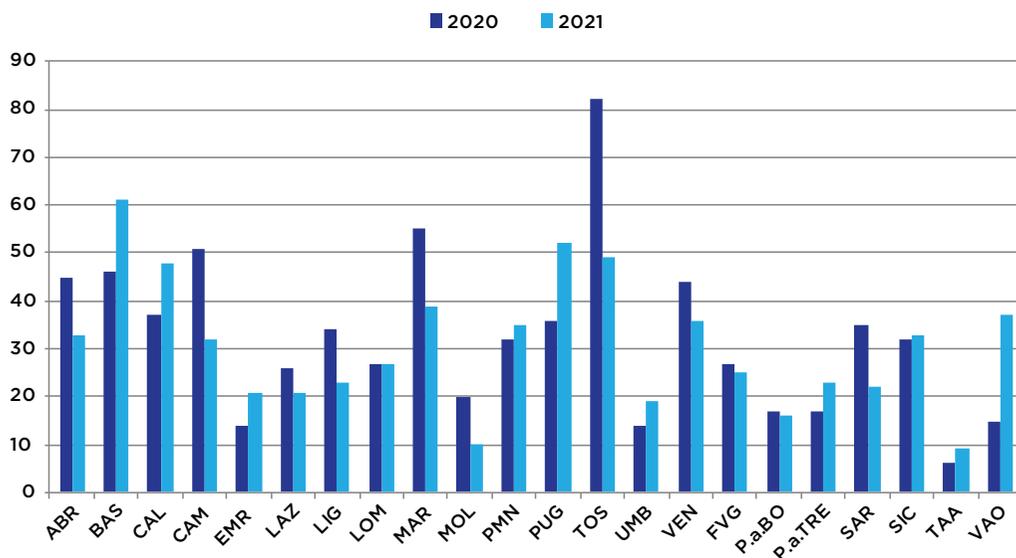
\* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

<sup>1</sup> Cfr. per il 2020, *Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021, Roma 2021, in particolare, tabelle 1, 1a e 1b, pp. 218, 219 e 220.*

stente sia in valori assoluti che come articolazione interna (dopo le 82 leggi del 2020 arriva alle 49 del 2021 e dopo gli 827 articoli e 1.665 commi nel 2020 arriva ai 483 articoli e 920 commi del 2021). Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione, la rilevante riduzione degli atti normativi sembrerebbe “giustificata da un inizio ritardato della legislatura, ad ottobre del 2020 e non dalla primavera come da scadenza naturale, e dall’impatto della pandemia che ha costretto anche le assemblee a modificare il proprio metodo di lavoro e ad attrezzarsi con gli strumenti telematici per proseguire le proprie attività” e, pertanto, è ancora presto per ipotizzare che “tutta la legislatura prosegua su questo binario e che nel futuro non si torni ad una produzione più corposa”<sup>2</sup>.

Il primato delle leggi più pesanti spetta quest’anno alla Regione Marche: 529 articoli e 1.576 commi contro i 463 articoli e i 974 commi del 2020. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 641 articoli e 3.101 commi (nel 2020 gli articoli erano 513 e i commi 2.092).

**Grafico 1 – Produzione legislativa 2020-2021**



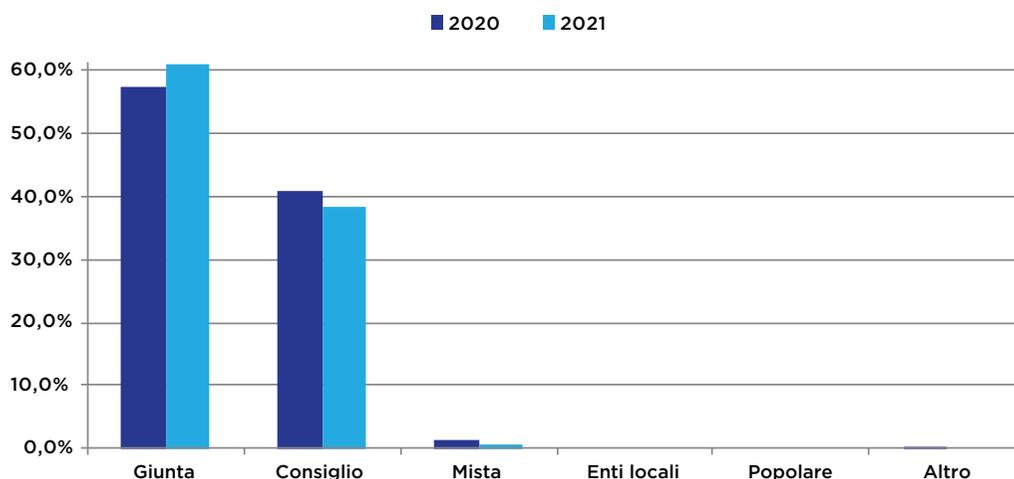
<sup>2</sup> Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2021, maggio 2022, pp. 145-146. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale ([www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)).

### 1.1.2 Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (*cf.* tabelle 2, 2a e grafico 2), l'iniziativa delle leggi del 2021 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali (Giunta e Consiglio) mentre non risultano proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali.

La maggior parte delle leggi promulgate risulta essere di iniziativa dell'Esecutivo. Infatti, su 671 leggi regionali, 409, pari al 61,0% sono di iniziativa della Giunta e 258, pari al 38,5% sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 57,5% e 71,5% di iniziativa dell'Esecutivo; 42,3% e 26,7% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

**Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2020-2021**



Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2021, tra le altre, il Molise (100,0%), l'Emilia-Romagna (95,2%), la Provincia autonoma di Bolzano (93,8%) la Liguria (78,3%), la Campania (78,1%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (72,9%), il Lazio (61,9%) e il Veneto (61,1%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2020<sup>3</sup> la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Su 712 leggi regionali, 408, pari al 57,3% del totale, erano di iniziativa della Giunta e 290,

<sup>3</sup> *Cfr., Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome, in La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, cit., in particolare, tabelle 2 e 2a, pp. 221-222.*

pari al 40,7%, erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva 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).

Anche nel 2020 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Emilia Romagna (92,9%), nella Provincia autonoma di Trento (88,2%), in Friuli Venezia Giulia (81,5%), in Toscana (73,2%) e in Piemonte (71,9%); erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Calabria (70,3%), Marche (69,1%), Sardegna (62,9%), Puglia (61,1%) e Sicilia (56,3%).

Come si ricava dal grafico 2, diminuisce lievemente, nel 2021, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dello 0,6% (era dell'1,5% nel 2020); è, invece, dell'1,8% nelle specialità (era dell'1,3% nel 2020) e dello 0,2 % nelle Regioni ordinarie (era dell'1,6% nel 2020). Si registra, dunque, un leggero aumento nelle specialità e una contrazione nelle Regioni ordinarie.

La superiorità del contributo della Giunta alla produzione legislativa 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”<sup>4</sup>. La prevalenza di leggi di iniziativa dell'Esecutivo è, inoltre, legata al fatto che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)<sup>5</sup>, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, in particolare, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio (il 28,8% delle leggi del 2021 e il 29,1% delle leggi del 2020) – 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 Giunta<sup>6</sup> 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 tematiche settoriali e tecniche, in genere “appannaggio, anche sul piano della progettazione legislativa, delle direzioni della Giunta che detengono

<sup>4</sup> Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2021 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio-dicembre 2021)*, 2022, p. 41. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale ([www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Dalle risposte al questionario 2021, infatti, risultano presentati 998 progetti di legge di iniziativa consiliare e 785 di iniziativa di Giunta (nel 2020 erano stati presentati 876 progetti di legge di iniziativa consiliare e 601 di iniziativa di Giunta).

specifiche competenze, dati e professionalità necessarie alla buona produzione legislativa in determinate materie”<sup>7</sup>.

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 - ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (336 leggi, pari al 50,4% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (215 leggi, pari al 32,2%), tra 91 e 180 giorni (63 leggi, pari al 9,4%), tra i 181 e 360 (30, pari al 4,5%) e oltre i 360 giorni (23 leggi, pari al 3,4%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Calabria, l'89,6% ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Veneto, il 61,1% tra 31 e 90 giorni; in Abruzzo, il 27,3% tra 91 e 180; in Molise, il 20,0% tra 181 e 360; nel Lazio, il 30,0% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Trentino-Alto Adige l'88,9% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Sicilia, il 45,5% tra 31 e 90 giorni; sempre in Sicilia, il 15,2% tra 91 e 180 giorni; in Sardegna, il 22,7% tra 181 e 360 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 13,0% ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

Situazione simile nel 2020<sup>8</sup> quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (342 leggi, pari al 48,0% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (154 leggi, pari al 21,6%), tra 91 e 180 giorni (88 leggi, pari al 12,4%), tra i 181 e 360 (67, pari al 9,4%) e oltre i 360 giorni (61 leggi, pari all'8,6%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano significative. Ad esempio, nella Regione Calabria, il 91,9% aveva 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. Nelle specialità, invece, erano la Sardegna con il 74,3% a registrare un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la Valle d'Aosta con il 46,7% tra 31 e 90 giorni; sempre la Sardegna con l'11,4% tra 91 e 180 giorni; la Provincia autonoma di Trento con il 17,6% tra 181 e 360 giorni e, infine, la Sicilia con il 9,4% a richiedere un *iter* superiore ai 360 giorni.

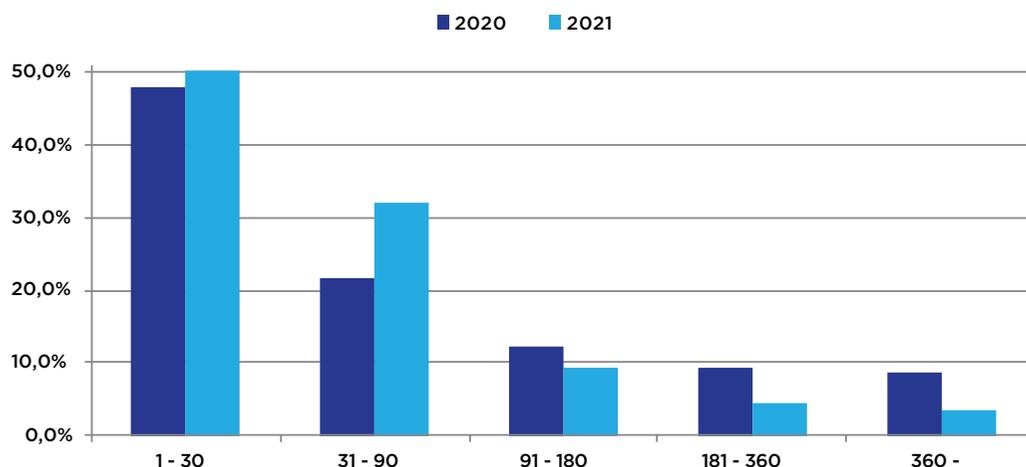
Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali e, anche se quest'anno non ne sono state approvate, le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approva-

<sup>7</sup> Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021*, cit. p. 7.

<sup>8</sup> Cfr., *Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 3 e 3a, pp. 223-224.

zione 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). Non mancano però esempi di leggi apparentemente “snelle” che hanno richiesto un *iter* di approvazione molto lungo<sup>9</sup> o, comunque, un numero significativo di sedute in Commissione consiliare<sup>10</sup>.

**Grafico 3 – Durata dell’iter di approvazione delle leggi 2020-2021**



Infine, accanto a leggi con *iter* lungo, figurano anche interventi legislativi che hanno seguito un *iter* abbreviato – istituito disciplinato in alcuni Statuti – che prevede la presentazione della proposta di intervento legislativo direttamente all’Aula, senza quindi passare dall’esame delle Commissioni di merito. Hanno avuto un *iter* abbreviato la LR Lazio 5/2021, relativa all’istituzione e alla promozione di un percorso a elevata integrazione socio-sanitaria in favore di persone con disabilità “Non collaboranti” e le LLRR Toscana 6, 10 e 51/2021, recanti norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l’elezione del Presidente della Giunta, sulla celebrazione della Festa dell’Europa e sulle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie.

<sup>9</sup> V., ad esempio, la LR Lombardia 1/2021, recante disposizioni in materia di comunicazioni relative a minori con genitori separati, il cui *iter* è stato di 337 giorni (Regione Lombardia-II Consiglio, Rapporto 2021 sullo stato della legislazione, cit. p. 43).

<sup>10</sup> V., ad esempio, la LR Lombardia 22/2021, di riforma del testo unico delle leggi regionali in materia di sanità, che ha visto impegnata la Commissione di settore per 8 sedute (Regione Lombardia-II Consiglio, Rapporto 2021 sullo stato della legislazione, cit. p. 43).

### 1.1.3 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.

### 1.1.4 Le leggi di manutenzione

Anche nel 2021 la tipologia prevalente risulta essere ancora una volta quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con poco più di 2 punti percentuali rispetto al 2020 - quando su 712 leggi, 213, pari al 29,9% del totale erano leggi di manutenzione, nel periodo in esame 216 leggi, pari al 32,2%, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4)<sup>11</sup>.

Le Regioni che registrano il più alto numero di leggi di novellazione sono la Calabria con il 56,3% e la provincia autonoma di Trento con il 65,2%; quelle con il minor numero sono, invece, la Campania con il 3,1% e il Friuli Venezia Giulia con il 4,0% (cfr. tabelle 4 e 4a).

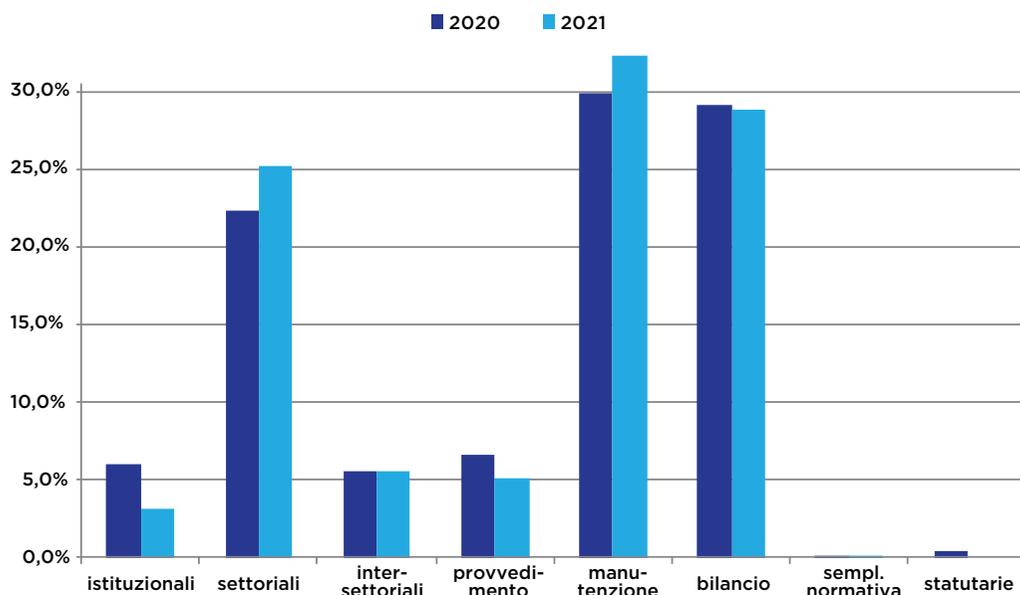
Anche nel 2020<sup>12</sup>, alcune Regioni - escludendo quelle che non erano intervenute a modificare leggi vigenti - avevano dedicato la maggior parte dell'attività legislativa alla manutenzione del sistema normativo. Così era stato per la Toscana e l'Umbria, entrambe con il 50,0% di leggi di manutenzione e per la Sardegna con il 37,1%.

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.

<sup>11</sup> 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 2021, su 671 leggi, 344 (pari al 51,3%) sono testi nuovi, 238 sono novelle, 88 sono leggi redatte secondo tecnica mista e una legge è un testo unico. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2021, il 35,5% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (38,2% contro 34,6%). Nel 2020, invece, le novelle costituivano il 32,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (34,1% contro 26,8%).

<sup>12</sup> Cfr., *Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 225-226.

Grafico 4 - Tipologia normativa 2020-2021



Inoltre, all'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti quali la legge annuale di manutenzione (Campania, Toscana e Valle d'Aosta), la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale (Piemonte), la legge di adeguamento ordinamentale generale e settoriale (Liguria e Veneto), la legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale o anche di adeguamento della legislazione regionale (Marche), la legge di semplificazione settoriale e plurisetoriale (Friuli Venezia Giulia e Lombardia), la legge di revisione normativa ordinamentale (ancora Lombardia). 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 2021 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente<sup>13</sup>. Per citare qualche

<sup>13</sup> Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

esempio di leggi di stabilità per il 2022 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Campania 31/2021 che ha modificato 31 leggi regionali; la LR Lazio 2/2021 che ne ha modificato 24; la LR 24/2021 del Friuli Venezia Giulia che ha operato su ben 26 leggi, apportando modifiche anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo; la LP Trento 22/2021 che ha modificato ben 40 leggi provinciali e la LR Valle d'Aosta 35/2021 che è intervenuta a modificarne 19.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2021, la Regione Emilia-Romagna ha modificato 16 leggi regionali con la LR 19; la Regione Lazio 75 leggi regionali con la LR 14; la Regione Liguria 30 leggi regionali con la LR 22; il Molise 5 leggi regionali (toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con la LR 1.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo. Mentre nel 2020, la pandemia aveva comportato un rallentamento dei lavori consiliari che in molti casi non aveva consentito di svolgere sessioni europee e, dunque, si era registrata la mancata promulgazione di leggi appartenenti a tale tipologia, nel 2021 si assiste alla ripresa del ricorso alle leggi europee. Ad esempio, hanno modificato numerose disposizioni di 7 leggi regionali la LR 24/2021 della Regione Abruzzo e di 6 leggi regionali la LR 4/2021 dell'Emilia-Romagna (altre 7 leggi sono state modificate con le disposizioni collegate alla legge europea: LR 5/2021). Analogamente la LP 14/2021 della Provincia autonoma di Bolzano ha modificato 6 leggi provinciali.

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 6 leggi di manutenzione hanno modificato 28 leggi ma altre 84 leggi vigenti sono state oggetto di modifica da parte di altre 16 leggi così come avvenuto nella Regione Emilia-Romagna dove alle 4 leggi di manutenzione normativa seguono altre 6 leggi che intervengono a modificare ben 33 leggi regionali e nel Lazio che alle 2 leggi di manutenzione ne seguono altre 8 contenenti modifiche ad altre 92 leggi vigenti. O ancora in Toscana dove le 25 leggi ascritte alla tipologia degli interventi manutentivi, insieme ad altre disposizioni presenti in testi a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 96 leggi vigenti, riguardando non solo la stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno ma toccando anche parti già precedentemente modificate<sup>14</sup>.

Tutti questi esempi 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.

---

<sup>14</sup> Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021*, cit. p. 156.

### 1.1.5 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 193 leggi classificate nella voce bilancio - pari al 28,8% del totale - 169 - pari al 25,2% - sono leggi classificate come interventi settoriali; 37 - pari al 5,5% del totale - interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale; 34 - pari al 5,1% del totale - rientrano nelle leggi provvedimento; 21 - pari al 3,1% del totale - sono leggi in materie istituzionali; 1 - pari allo 0,1% del totale - rientra nella categoria della semplificazione normativa. Nel 2021, come già ricordato, non sono state promulgate leggi statutarie.

Situazione simile nel 2020<sup>15</sup>, quando alle leggi di manutenzione (213, pari al 29,9% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (207, pari al 29,1%); le leggi settoriali (159, pari al 22,3%); le leggi provvedimento (47, pari al 6,6%); le leggi istituzionali (42, pari al 5,9%); le leggi intersettoriali (39, pari al 5,5%); le leggi statutarie (4, pari allo 0,6%) e le leggi di semplificazione normativa (1, pari allo 0,1%).

Ritornando al 2021 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi settoriali e istituzionali, si segnalano alcune 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 25 su 191, pari al 13,18% del totale (*cfr.* tabella 5 e grafico 5); nel 2020 erano 36 su 241 (pari al 14,9% del totale) calcolate però anche sul totale delle leggi intersettoriali<sup>16</sup>.

In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2021, quello delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, tutte con 4 leggi di riordino.

Nel 2020, invece, faceva la parte del leone la Puglia (8 leggi) a cui seguivano le Regioni Abruzzo e Lazio (5 leggi), Veneto (4 leggi), Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento (3 leggi).

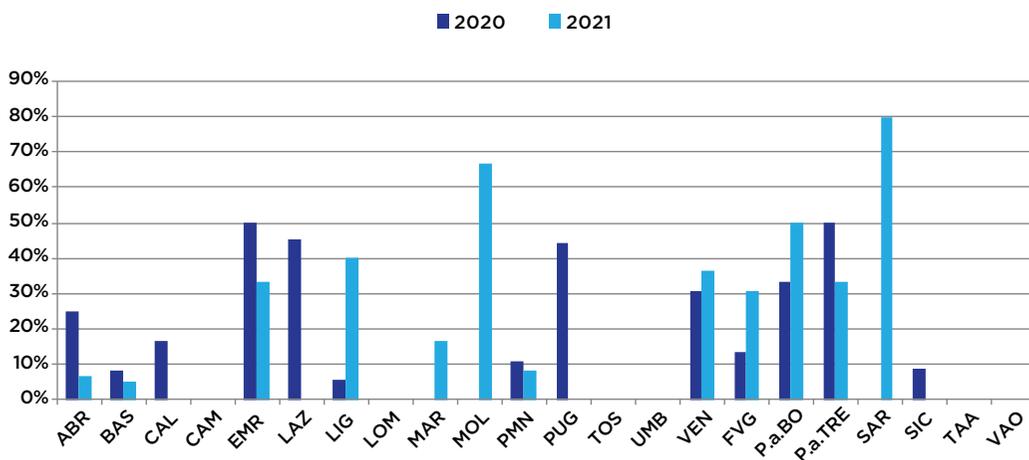
Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano la LR 15 dell'Emilia-Romagna che è intervenuta a disciplinare gli strumenti della programmazione e pianificazione in materia agricola e agroalimentare, a regolare le forme di consultazione degli enti e dei soggetti rappresentativi delle istanze economiche e sociali interessate, a

<sup>15</sup> *Cfr.*, *Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome, in La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 225-226.*

<sup>16</sup> *La scelta di eliminare le leggi intersettoriali è dovuta al fatto che in tale categoria figurano prevalentemente leggi di manutenzione di più settori e materie.*

semplificare le procedure relative alla concessione dei contributi e provvidenze e gli aspetti sanzionatori ad essi collegati e a disciplinare il sistema informativo agricolo regionale; la LR 19 della Regione Marche che è volta alla promozione, allo sviluppo, alla valorizzazione e alla tutela dell'artigianato nelle sue diverse espressioni territoriali, artistiche e tradizionali, attraverso politiche volte allo sviluppo d'impresa, all'accesso al credito, alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e organizzativo, alla formazione e alla promozione delle produzioni; le LLRR 4 e 5 del Molise che, rispettivamente, disciplinano in maniera organica le attività commerciali e artigianali; la LR 19 del Piemonte diretta a promuovere interventi finalizzati alla prevenzione, al contrasto e alla riduzione del rischio di dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP) sul tessuto sociale; la LR 5 del Friuli Venezia Giulia che detta disposizioni per la promozione di politiche locali e integrate per la sicurezza sul territorio regionale, definisce gli indirizzi generali dell'organizzazione e dello svolgimento dei servizi di polizia locale dei Comuni e delle loro forme associative e detta i criteri generali per la realizzazione di un sistema permanente di formazione del personale di polizia locale.

**Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali 2020-2021**



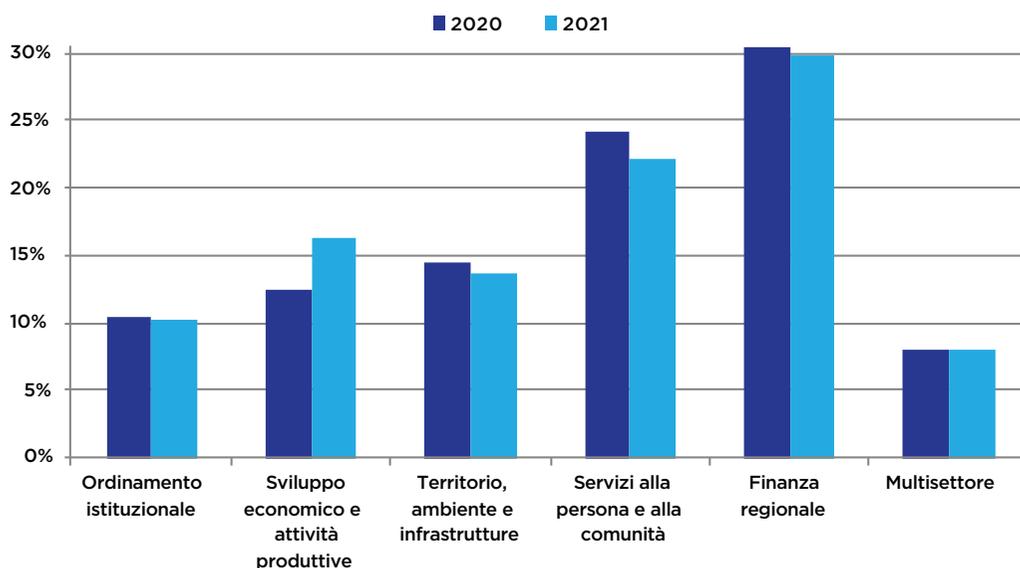
### *L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie*

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2021, su 671 leggi, il macrosettor con il maggior numero di atti è quello della "finanza regionale" con 200 leggi (pari al 29,8% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 149 leggi (22,2%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con

109 leggi (16,2%), dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 91 leggi (13,6%), dall’“ordinamento istituzionale” con 68 leggi (10,1%). Infine, altre 54 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 2020<sup>17</sup>, appare qualche lieve differenza nell’ordine di prevalenza tra i macrosettori. Su 712 leggi, infatti, il macrosetto che primeggiava era sempre la “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%, erano classificate nel “multisetto”.

**Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2020-2021**



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 macrosetto, già registrata da tempo (basti ricordare le 195 del 2009), sembra rispondere al bisogno

<sup>17</sup> Cfr., *Dati e caratteristiche dell’attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 7, pp. 229-230.

delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e di far fronte, con interventi puntuali e tempestivi, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale ampliata, soprattutto negli ultimi anni, anche dall'emergenza sanitaria.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel 2021, nel macrosettore "ordinamento istituzionale", è maggiormente sfruttata è la voce "altro" che raccoglie leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, ecc. (27 leggi). Seguono, poi, le materie "personale e amministrazione" ed "enti locali e decentramento" (entrambi con 16 leggi).

Quanto alla prima voce, si tratta, in particolare, di leggi nuove o di manutenzione, sull'ordinamento della struttura della Giunta e sulla dirigenza, sugli incarichi regionali (del segretario generale del Consiglio e dei direttori della Giunta), sul personale della Giunta, sull'assegnazione del personale ai Gruppi consiliari, sull'Avvocatura regionale<sup>18</sup>; rientrano, invece, nella seconda voce, le leggi sul riordino territoriale dei Comuni e delle Province della Regione, sull'organizzazione e sul funzionamento del Consiglio delle autonomie locali, sull'istituzione di nuovi Comuni, sulle elezioni comunali<sup>19</sup>.

Nel 2020, secondo una tendenza già registrata negli anni precedenti, la prima voce di intervento regionale era "enti locali e decentramento" con 23 leggi. Seguivano, poi, la voce "altro" con 17 leggi e la materia "organi della Regione" con 11 leggi.

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 itticoltura" (7 leggi), infatti, totalizzano insieme 29 leggi sul totale di 109 leggi (pari al 26,6%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo".

Rientrano, ad esempio, nella prima voce le leggi sulla tutela e sulla valorizzazione della pastorizia e della transumanza, quelle sul rilancio della forestazione, sulla disciplina del Registro regionale delle "denominazioni comunali" (prodotti De.Co.), sull'agricoltura urbana e metropolitana, sul sostegno alla coltura della canapa, sulla disciplina della raccolta dei funghi, sull'agricoltura sociale, sulla bonifica e sul miglioramento fondiario<sup>20</sup>. Sono classificate nella seconda voce, le leggi sull'attività di acquacoltura e sulla pesca marittima, sulla vigilanza venatoria, sul piano faunistico-venatorio<sup>21</sup>.

Segue poi la materia "turismo", con 19 leggi dirette principalmente a disciplinare le

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, LR Calabria 30/2021; LR Lazio 15/2021; LR Marche 18/2021; LR Piemonte 29/2021; LLRR Toscana 22, 28 e 39; LP Trento 4/2021; LR Sardegna 10/2021; LR Valle d'Aosta 1/2021.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, LR Marche 37/2021; LP Trento 10/2021; LLRR Sicilia 3 e 5/2021; LR Valle d'Aosta 13/2021.

<sup>20</sup> Cfr., ad esempio, LR Basilicata 54/2021; LR Calabria 6/2021; LR Campania 26/2021; LR Lombardia 21/2021; LR Piemonte 12/2021; LR Veneto 11/2021; LR Friuli Venezia Giulia 17/2021; LP Trento 19/2021;

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, LR Calabria 14/2021; LR Marche 3/2021; LR Toscana 4/2021; LR Veneto 23/2021.

strutture turistico-ricettive e le imprese turistiche, lo sviluppo del turismo diffuso e sostenibile, il turismo itinerante, la valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico e ambientale, le attività enoturistiche<sup>22</sup>.

Inoltre, secondo una distribuzione non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti, 11 leggi sono classificate nella voce “ricerca, trasporto e produzione di energia” e 10 in “commercio, fiere e mercati”. Se si escludono, poi, le 9 leggi classificate nella voce “multimateria”, il numero delle leggi negli altri campi materiali risulta essere molto limitato.

Nel 2020 era sempre lo sviluppo rurale a totalizzare, all’interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (28, pari al 31,5% delle leggi sul totale delle 89 leggi del macrosettore).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 36 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 26 leggi.

In particolare, quanto alla prima voce, si tratta di leggi a sostegno dell’attività edilizia, nonché di interventi legislativi sul patrimonio edilizio dismesso, sulla disciplina del demanio, sul contenimento del consumo del suolo<sup>23</sup>; appartengono, invece, alla seconda voce, le leggi recanti la disciplina di parchi e riserve naturali, quelle sulla protezione dei boschi dagli incendi, sulle autorizzazioni per nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, compresa la riduzione sulle spiagge e in mare di rifiuti plastici, sulla tutela della qualità dell’aria, sul contrasto all’inquinamento, sulla tutela di alcune specie animali<sup>24</sup>.

Altre 10 leggi sono classificate nella voce “trasporti”; poco rilevanti gli altri dati.

Prevalenze uguali nel 2020 con 40 e 26 leggi nelle prime due materie indicate. Seguivano, poi, altre 10 leggi classificate nella voce “risorse idriche”, 9 in “opere pubbliche” e 8 nella voce “trasporti”.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta, l’assoluta prevalenza della materia “tutela della salute” con 39 leggi (nel 2020 le leggi erano 55, nel 2019 47 e nel 2018 54). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 34 e 31 leggi (nel 2020 erano 36 e 31, nel 2019 32 e 29).

Rientrano nella “tutela della salute” le leggi che disciplinano in generale l’organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario regionale, comprese quelle istitutive di

---

<sup>22</sup> Cfr., ad esempio, LR Liguria 8/2021; LLRR Marche 28 e 29/2021; LLRR Piemonte 1 e 9/2021; LR Puglia 29/2021; LR Sardegna 12/2021.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, LLRR Calabria 13 e 27/2021; LR Lombardia 11/2021; LLRR Puglia 3 e 16/2021; LR Veneto 19/2021; LR Sardegna 1/2021; LR Sicilia 23/2021.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 14/2021; LLRR Basilicata 2 e 45/2021; LLRR Lazio 4 e 6/2021; LR Marche 5/2021; LR Piemonte 2/2021; LR Friuli Venezia Giulia 20/2021; LR Sicilia 11/2021; LR Valle d’Aosta 11/2021.

nuove aziende sanitarie<sup>25</sup>, e poi una serie di interventi che incidono su diritti e interessi particolari quali, ad esempio, quelle che prevedono sostegni per l'acquisto di dispositivi in favore di pazienti oncologici o di tutela delle persone con disturbi dello spettro autistico, quelle dirette al contrasto del gioco d'azzardo patologico, quelle sullo screening obbligatorio per l'atrofia muscolare spinale o quelle per il riconoscimento e la cura della fibromialgia<sup>26</sup>.

Anche nella voce "servizi sociali" rientrano leggi che disciplinano in generale la valorizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari, la riforma del terzo settore e l'istituzione di cooperative di comunità<sup>27</sup>, nonché alcuni interventi che impattano su ambiti particolari, quali ad esempio, quelle relative alle politiche per la famiglia e gli anziani, nonché quelle di contrasto alla violenza di genere e alla povertà<sup>28</sup>.

Anche nella voce "beni e attività culturali", i dati sulla produzione normativa confermano un certo attivismo regionale. Si tratta, più che di interventi in materia di valorizzazione di beni culturali, di leggi che promuovono attività culturali o valorizzano beni immateriali e identitari delle singole comunità quali, ad esempio, il patrimonio dialettale, la cultura musicale, le danze popolari e le rievocazioni storiche<sup>29</sup>.

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.

### 1.1.6 L'esercizio delle potestà legislative

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2021, su 506 leggi delle Regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l'esercizio della potestà concorrente con 334 leggi (66,0% del totale). Sono, invece, 112 (22,1% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 60 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, l'esercizio della potestà residuale

<sup>25</sup> Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 17/2021; LR Lazio 17/2021; LR Liguria 5/2021; LR Lombardia 22/2021; LR Piemonte 26/2021.

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 28/2021; LR Basilicata 40/2021; LR Piemonte 19/2021; LR Puglia 4/2021; LR Valle d'Aosta 25/2021.

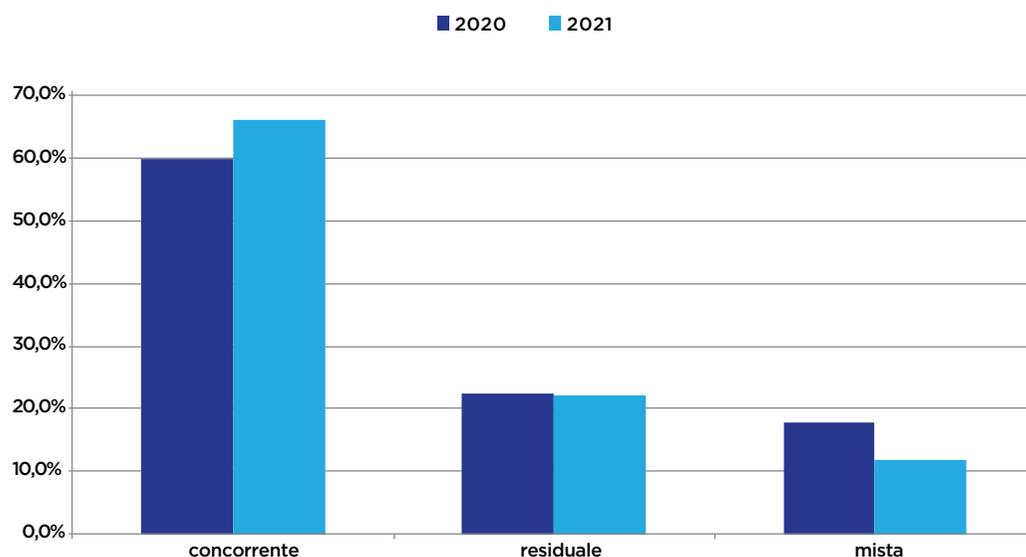
<sup>27</sup> Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 11/2021; LR Marche 27/2021; LR Piemonte 13/2021; LR Toscana 53/2021.

<sup>28</sup> Cfr., ad esempio, LR Lazio 16/2021; LP Bolzano 13/2021; LP Trento 3/2021; LR Friuli Venezia Giulia 12/2021; LR Sicilia 16/2021.

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 26/2021; LLRR Marche 25 e 26/2021; LR Toscana 27/2021.

è rimasto nel complesso delle Regioni ordinarie sostanzialmente invariato rispetto al 2020<sup>30</sup> (era, infatti, del 22,4%) con un'unica Regione - l'Emilia Romagna - ad averla "sfruttata" maggiormente (47,6% di leggi ascrivibili a tale potestà normativa) e pochissime Regioni che ne hanno registrato, invece, un incremento rispetto al 2020. Ad esempio, in Liguria la potestà residuale aumenta di circa 11 punti percentuali passando dal 23,5% del 2020 al 34,8% del 2021 e lo stesso avviene in Molise e in Puglia che registrano, rispettivamente, il 30,0% e il 36,5% rispetto al 15,0% e al 13,9% dell'anno precedente.

**Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2020-2021**



La potestà concorrente aumenta di 6 punti percentuali (era, infatti, del 59,9%) mentre diminuisce, la potestà mista, passando dal 17,8% del 2020 all'11,9% del 2021.

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"

<sup>30</sup> Cfr., *Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 8, p. 231.

dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate<sup>31</sup>, 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.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista, pur se in diminuzione sul totale delle Regioni nell’anno in esame, in alcuni casi continuano a superare il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali. Ad esempio nelle Regioni Marche e Toscana – secondo un *trend* che si registra già da alcuni anni – la potestà mista (48,7% e 42,9%) supera di molto sia la potestà concorrente (43,5% e 34,7%) che la potestà residuale (7,7% e 22,4%).

### 1.1.7 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 2021, si sono fatte carico di combattere l’eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati (e, in alcuni casi, anche attraverso le leggi dettate in attuazione degli indirizzi della sessione europea regionale e le leggi di semplificazione normativa).

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, diffuso in passato e segnalato, sia pure in modo sporadico in alcuni ordinamenti regionali fino al 2020, sembra aver subito, nell’anno in esame, una battuta d’arresto.

Nel 2021 riprende il ricorso alle 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*. Dalla tabella 4 risulta, infatti, emanato un provvedimento di semplificazione normativa. Si tratta, in particolare, della LR Abruzzo 6/2021 che ha abrogato 523 leggi per intero e di queste: 70 leggi afferenti al macrosettore “ordinamento istituzionale”, 142

---

<sup>31</sup> 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”, e “turismo” nel secondo.

relative al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”, 98 ascrivibili al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, 161 riguardanti il macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” e, infine, 52 attinenti al macrosettore “finanza regionale”.

Inoltre, bisogna dare risalto anche ad un'altra legge, la 5/2021 dell'Emilia-Romagna, recante disposizioni collegate alla legge europea 2021, classificata però tra le leggi di manutenzione perché contiene anche numerose disposizioni di adeguamento normativo. La legge in esame - finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella LR 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione<sup>32</sup> - è intervenuta, infatti, ad abrogare espressamente 31 leggi regionali e singole disposizioni di altre due leggi vigenti.

Prosegue, dunque, l'opera di “ripulitura” degli ordinamenti regionali, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9, relativa alle abrogazioni del 2021, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2021.

Più in particolare, nel 2021, le 671 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 614 leggi per intero (*cfr.* tabella 9), alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni.

L'opera di “disboscamento”, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, oltre che con gli interventi richiamati in precedenza, è proseguita nel 2021 anche 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 le Marche (13 leggi), il Molise (10 leggi), la Toscana (8 leggi) e il Friuli Venezia Giulia (14 leggi). Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR 18 della Regione Marche, recante disposizioni di organizzazione e di ordinamento del personale della Giunta regionale, che ha abrogato 8 leggi regionali, numerose disposizioni di altre 27 leggi regionali vigenti e 2 regolamenti regionali; le LLRR 4 e 5 del Molise, rispettivamente in materia di attività commerciali e artigianali, che hanno abrogato 4 e 2 leggi regionali; la LR 22 del Friuli Venezia Giulia, in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia dei giovani e delle pari opportunità, che ha abrogato 10 leggi (di una salvando solo 2 disposizioni) e numerosi articoli di altre 34 leggi.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, risulta sostanzialmente confermato quanto evi-

---

<sup>32</sup> “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT) di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 dicembre 2012 (Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea).

denziato nei Rapporti precedenti. 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 2.454 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 79,2% (1.943), in Toscana su 3.632 il 62,4% (2.265) e in Piemonte su 2.385 il 59,7% (1.423); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 3.038 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 63,5% (1.929), nella Provincia autonoma di Trento su 1.478 il 62,7% (926) e in Friuli Venezia Giulia su 2.578 il 50,6% (1.304).

Il dato delle leggi formalmente vigenti (ottenuto sottraendo dalle leggi promulgate le leggi formalmente abrogate) non coincide con le leggi sostanzialmente in vigore, dato che si ricava sottraendo dal dato formale, le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche confluite, quindi, nel testo base. Applicando questo criterio e operando queste sottrazioni, le leggi in vigore negli ordinamenti regionali risulterebbero ancora di meno. Ad esempio, in Toscana le leggi vigenti risultano essere 1.367 (*cf.* tabella 9a), quelle ritenute sostanzialmente in vigore sono, invece, 778<sup>33</sup>.

Infine, numerose abrogazioni si rinvencono anche nelle leggi di stabilità. Nella metà<sup>34</sup> delle leggi del 2021 sono presenti abrogazioni di singole disposizioni legislative<sup>35</sup>. Si registra, dunque, il decremento di 15 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità del 2020 quando, invece, si registravano percentuali simili rispetto al dato delle leggi di stabilità del 2019 (65% e 64%). Oltre che di singoli articoli, alcune leggi di stabilità contengono anche abrogazioni di intere leggi. Ad esempio, la Regione Friuli Venezia Giulia, con la LR 24/2021 (legge di stabilità per il 2022) ha abrogato la LR 43/1990 che aveva disciplinato la valutazione di impatto ambientale in attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 27 giugno 1985 (85/337/CEE) e della normativa statale conseguente.

### 1.1.8 Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2021 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nei precedenti Rapporti.

Unica eccezione è il dato quantitativo che, dopo il leggero aumento del numero delle

<sup>33</sup> Il dato è riportato in Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021*, cit. p. 165.

<sup>34</sup> *Cfr. Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

<sup>35</sup> *Cfr., ad esempio, LR Campania 31/2021 (v. artt. 14, 30 e 34); LR Lazio 20/2021 (v. art. 13); LR Umbria 4/2021 (v. art. 2); LR Friuli Venezia Giulia 24/2021; LP Bolzano 15/2021 (v. artt. 1 e 2); LP Trento 22/2021 (v. art. 11); LR Valle d'Aosta 35/2021 (v. artt. 3 e 29).*

leggi registrato nel 2020, torna nuovamente a contrarsi passando dalle 712 leggi del 2020 alle 671 del 2021, con una media annua di leggi per Regione pari a 30,5 (era 32,4 nel 2020, 31,8 nel 2019, 34,9 nel 2018 e 35,3 nel 2017).

La produzione legislativa si sta nuovamente attestando sui dati degli anni immediatamente successivi alle riforme del cd “federalismo amministrativo” e costituzionali, quando si registravano in media 500 leggi all’anno nelle Regioni ordinarie e poco più di 600 leggi annue nel complesso delle Regioni.

Accanto a Regioni che hanno visto una notevole diminuzione del ricorso alla legge (ad esempio in Campania si passa dalle 51 leggi del 2020 alle 32 del 2021, così come nelle Regioni Marche e Toscana che passano dalle 56 leggi alle 39 la prima, e dalle 82 leggi alle 49 la seconda, non sono mancati però casi di Regioni che hanno registrato un sensibile aumento della produzione legislativa (ad esempio, la Basilicata passa dalle 46 leggi del 2020 alle 61 del 2021, così come la Puglia che da 36 leggi arriva a 52 e la Valle d’Aosta che registra un aumento di 22 unità rispetto al dato dell’anno precedente).

Allargando lo sguardo ai contenuti, anche il 2021, come l’anno precedente, ha visto i Consigli regionali impegnati nell’emanazione di misure volte a sostenere i settori colpiti dall’emergenza epidemiologica da Covid-19 e a favorire la ripresa: le leggi regionali sono infatti intervenute, in gran parte, per contenere le perdite economiche causate dalle misure restrittive dirette a contenere la diffusione del contagio. Numerose leggi<sup>36</sup>, quindi, hanno previsto sostegni economici ad attività imprenditoriali e ai lavoratori danneggiati dalle chiusure di esercizi commerciali ma anche ad altri ambiti quali, ad esempio, i servizi sociali e la tutela della salute. Talune leggi hanno previsto anche misure di semplificazione di alcune procedure in ragione dell’emergenza<sup>37</sup>. In alcuni casi, le Regioni sono intervenute sull’emergenza sanitaria con le leggi di variazione del bilancio ai sensi dell’art. 109 del d.l. n. 18 del 2020 che aveva dettato misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Le leggi regionali (nuove e di manutenzione) del 2021 collegate all’emergenza sanitaria sono numerose. V., ad esempio, la LR 9 dell’Abruzzo (misure a favore delle micro, piccole e medie imprese, con particolare riguardo al settore della ristorazione, a quello turistico-alberghiero, alle filiere ad essi correlate operanti sul territorio della Regione, nonché a favore delle imprese che hanno subito restrizioni previste per le “zone rosse” per effetto delle ordinanze del Presidente della Regione); la LR 2 dell’Emilia-Romagna (interventi urgenti a favore delle professioni turistiche, del volontariato e delle altre attività economiche in difficoltà); la LR 10 del Lazio (disposizioni in materia di accesso di familiari e visitatori a strutture ospedaliere per il contenimento della diffusione dell’epidemia); la LR 6 del Piemonte (misure per il turismo); la LR Puglia 12 (misure straordinarie in materia di commercio); le LLRR 1, 2, 3 e 15 della Toscana (misure di sostegno ai maestri di sci, alle associazioni pro loco, ai lavoratori autonomi dello spettacolo e proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in relazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria); la LP 7 della Provincia autonoma di Trento (misure connesse all’emergenza epidemiologica); la LR Sardegna 8 (interventi finanziari a favore delle attività economiche e dei lavoratori); la LR 5 della Valle d’Aosta (sospensione della quota capitale delle rate dei mutui agevolati previsti da leggi regionali a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese).

<sup>37</sup> Cfr., in particolare, la LR 3 del Trentino-Alto Adige che ha dettato misure di semplificazione delle procedure per i concorsi pubblici.

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 agli anni 2020-2021, 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. Accanto a questa lettura positiva del fenomeno però “l’elevata percentuale delle modifiche” potrebbe essere anche “sintomo di un ordinamento magmatico, dove i cittadini non possono fare affidamento sulla stabilità delle norme”<sup>39</sup>, e questo soprattutto “perché in molti casi si tratta di operazioni profondamente modificative di testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore”<sup>40</sup>.

Il fenomeno di leggi modificate con grande frequenza è molto diffuso in quasi tutti gli ordinamenti regionali. Ad esempio, in Toscana alcune leggi in particolare continuano a essere novellate nel tempo. Prima fra tutte la legge in materia di servizio sanitario regionale che dal 2005 (LR 40) al 2021 è stata modificata da 50 leggi regionali, intervenendo su più disposizioni. E lo stesso è avvenuto per il testo unico in materia di organizzazione del personale (LR 1/2009), interessato da 26 leggi di modifica; per la LR 65/2014, recante norme per il governo del territorio, modificata da 24 leggi; per la LR 68/2011 sul sistema delle autonomie locali, modificata da 24 leggi regionali e per la legge di riordino delle funzioni provinciali (LR 22/2015) su cui si è intervenuti con 22 leggi di modifica. Inoltre, anche leggi meno recenti sono interessate da numerosi interventi modificativi. Prima fra tutte la LR 3/1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica, modificata dal 1997 al 2021 da 37 leggi regionali. E ancora, la LR 25/1998, in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata da 37 leggi regionali e la LR 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che a fine 2020 era stata “ritoccata” da 35 leggi<sup>41</sup>.

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi il contenimento del dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà generale delle Regioni. Mentre negli anni 2018-2019, la potestà residuale superava la potestà concorrente soprattutto in alcune Regioni (con ad esempio, il 46,2% in Emilia-Romagna e il 51,7%

<sup>38</sup> Cfr., ad esempio, la LR 43 della Basilicata, la LR 21 della Regione Marche e la LR 33 della Regione Puglia.

<sup>39</sup> Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Rendiconto sociale 2020*, p. 44. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio provinciale ([www.consiglio.provincia.tn.it](http://www.consiglio.provincia.tn.it)).

<sup>40</sup> Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021*, cit. p. 166.

<sup>41</sup> Gli esempi riportati sono tratti da Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021*, cit. p. 166.

in Lombardia (51,7%) nel 2018 e il 53,6% in Campania, il 46,2 % in Lombardia e il 47,2% in Veneto nel 2019), già a partire dal 2020, se si esclude il dato della Regione Campania (41,2%), la potestà residuale risulta poco “sfruttata” in quasi tutte le Regioni (unica eccezione, nel 2021, il 47,6% registrato dalla Regione Emilia-Romagna).

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 (Marche e Toscana), il dato della potestà mista è addirittura maggiore sia di quello relativo alla potestà concorrente che di quello inerente alla potestà residuale (*cf.* tabella 8).

Quanto ai dati relativi ai macrosettori si ha una conferma di quelli ascrivibili all’“ordinamento istituzionale” (10,1% nel 2021 e 10,4% nel 2020); l’aumento di circa 4 punti percentuali di quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (16,2% nel 2021 e 12,5% nel 2020); la riduzione di un punto percentuale nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” (13,6% nel 2021 e 14,5% nel 2020), di 2 punti percentuali nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” (22,2% nel 2021 e 24,2% nel 2020) e di meno di un punto percentuale nel macrosettore “finanza regionale” (29,8% nel 2021 e 30,5% nel 2020). Invariato il dato delle leggi multisettoriali (8,0% in entrambi gli anni).

Guardando solo alle Regioni ordinarie si conferma l’aumento del dato inerente al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” che passa dal 12,8% del 2020 al 16,4% del 2021; si evidenzia, invece, il decremento per il macrosettore “ordinamento istituzionale” che passa dal 9,4% del 2020 all’8,5% del 2021 e per il macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” che passa dal 25,9% del 2020 al 23,3% del 2021. Quanto, invece, agli altri macrosettori si ha una conferma dei dati relativi ai macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture” (14,4% nel 2020 e 14,0% nel 2021), “finanza regionale” (30,2% in entrambi gli anni), nonché i dati relativi al multisettore (7,3% nel 2020 e 7,5% nel 2021).

Escludendo, dunque, la finanza regionale, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei “servizi alla persona e alla comunità”. 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, capaci di rispondere anche a situazioni di emergenza come è stata e continua ad essere quella determinata dall’epidemia da Covid-19.

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 turismo, il commercio e anche le attività culturali) – non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale.

Così, anche nel 2021, risulta molto ridotta e a volte scarsissima la produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'alimentazione, 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 sulle attribuzioni di competenze determinate dalla riforma costituzionale del 2001.

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

Il 2021 è stato ancora un anno difficile sia per lo Stato che per le Regioni. Molto spazio è stato occupato dall'emergenza sanitaria e molte iniziative, realizzatesi nel corso degli anni, sono state accantonate. Nonostante le difficoltà, anche di organizzazione dei lavori di Assemblea, nel 2021, la semplificazione normativa ha occupato un posto importante nell'agenda politica di alcune Regioni che, soprattutto negli anni *post* riforme amministrative, aveva portato a cancellare dagli ordinamenti regionali la normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili<sup>42</sup>. La Regione Abruzzo, infatti, ha promulgato il terzo provvedimento di abrogazione generale (LR 6/2021) che si aggiunge agli altri due promulgati, rispettivamente, nel 2013 e nel 2019.

Dopo l'arresto segnalato nel 2020 di leggi comunitarie europee e di leggi ad esse collegate, nell'anno in esame si è assistito alla produzione di tale tipologia di leggi e quindi anche all'opera di "disboscamento" che per alcune Regioni avviene in tale sede. Ad esempio, in Emilia-Romagna, analogamente a quanto si verifica a livello dell'Unione europea con il "Programma REFIT"<sup>43</sup>, 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 "cancellare". Con la LR 5/2021, come già messo in luce in precedenza, la Regione è intervenuta ad abrogare esplicitamente 31 leggi regionali e alcune disposizioni di altre leggi vigenti.

Infine, sempre in tema di semplificazioni, nel 2021, la Regione Calabria con delibera di Giunta 486 (21 novembre 2021), ha istituito un gruppo di lavoro per la semplificazione amministrativa e normativa, la qualità della regolazione, la valutazione *ex ante* e il monitoraggio costante sull'attuazione della legislazione regionale. Gruppi di lavoro simili che

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

testimoniano la presenza di forme di collaborazione<sup>44</sup> tra Legislativi ed Esecutivi sono operativi anche in altre Regioni. Ad esempio, in Emilia-Romagna è proseguita l'attività del gruppo di lavoro interdirezionale per l'analisi e l'applicazione delle clausole valutative, gruppo costituito nel 2011 e aggiornato nella composizione nel 2020. I componenti del gruppo appartengono alla Direzione generale dell'Assemblea legislativa e alla Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni della Giunta regionale. Così come è proseguita l'attività del Gruppo tecnico di coordinamento tra Giunta e Consiglio, istituito dall'art. 7 della LR 13/2011 della Liguria, allo scopo di sviluppare linee guida e indirizzi relativi ai contenuti e alle modalità di esecuzione dell'ATN, dell'AIR, della VIR e delle clausole valutative e proporre azioni alle singole strutture della Giunta regionale idonee a favorire il processo di semplificazione. Nel 2021, grazie all'attività del Gruppo tecnico, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta hanno approvato due distinti "documenti" (3/2021 e 13/2021) in ordine alla procedura relativa all'attività di valutazione delle politiche pubbliche, con particolare riferimento alla fase concernente le relazioni di ritorno in risposta alle clausole valutative inserite nelle leggi regionali.

---

<sup>44</sup> *Pur non essendo formalizzate, anche in altre Regioni sono previste forme di collaborazione tra i funzionari addetti agli uffici legislativi di Giunta e Consiglio. La collaborazione si realizza soprattutto sugli aspetti problematici riscontrati in sede di predisposizione e analisi dei testi (Campania, Lombardia, Piemonte, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta). In particolare nella Regione Piemonte è operativo, già dal 1999, un Protocollo d'intesa (più volte aggiornato) tra l'Assemblea e la Giunta regionale, per la gestione integrata del flusso dei testi normativi.*

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2021

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	33	392	852	71.238
Basilicata	61	379	878	n.d.
Calabria	48	228	398	28.734
Campania	32	242	486	45.118
Emilia R.	21	261	503	221.473
Lazio	21	294	650	79.840
Liguria	23	288	547	n.d.
Lombardia	27	323	842	114.185
Marche	39	529	1.576	93.808
Molise	10	257	741	n.d.
Piemonte	35	449	855	73.355
Puglia	52	367	509	84.465
Toscana	49	483	920	96.803
Umbria	19	285	622	45.000
Veneto	36	270	439	38.143
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>506</b>	<b>5.047</b>	<b>10.818</b>	<b>992.162</b>
Friuli V. Giulia	25	641	3.101	n.d.
P.a. Bolzano	16	180	487	n.d.
P.a. Trento	23	203	701	70.362
Sardegna	22	228	687	n.d.
Sicilia	33	468	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	9	52	88	14.431
Valle d'Aosta	37	412	1.098	92.235
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>165</b>	<b>2.184</b>	<b>6.162</b>	<b>177.028</b>
<b>TOTALE</b>	<b>671</b>	<b>7.231</b>	<b>16.980</b>	<b>1.169.190</b>
n. medio di leggi per regione			<b>35,3</b>	

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2021- V.a.

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	15	18	0	0	0	0	33
Basilicata	34	27	0	0	0	0	61
Calabria	13	35	0	0	0	0	48
Campania	25	7	0	0	0	0	32
Emilia R.	20	1	0	0	0	0	21
Lazio	7	13	1	0	0	0	21
Liguria	18	5	0	0	0	0	23
Lombardia	18	9	0	0	0	0	27
Marche	17	22	0	0	0	0	39
Molise	10	0	0	0	0	0	10
Piemonte	23	12	0	0	0	0	35
Puglia	26	26	0	0	0	0	52
Toscana	37	12	0	0	0	0	49
Umbria	14	5	0	0	0	0	19
Veneto	14	22	0	0	0	0	36
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>291</b>	<b>214</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>506</b>
Friuli V. Giulia	17	6	2	0	0	0	25
P.a. Bolzano	15	1	0	0	0	0	16
P.a. Trento	14	9	0	0	0	0	23
Sardegna	12	10	0	0	0	0	22
Sicilia	22	11	0	0	0	0	33
Trentino A.A.	8	1	0	0	0	0	9
Valle d'Aosta	30	6	1	0	0	0	37
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>118</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>165</b>
<b>TOTALE</b>	<b>409</b>	<b>258</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>671</b>

\* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2021\* - V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	45,5%	54,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	55,7%	44,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	27,1%	72,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	78,1%	21,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	95,2%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	33,3%	61,9%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	78,3%	21,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	43,6%	56,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	65,7%	34,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	75,5%	24,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	73,7%	26,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	38,9%	61,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>57,5%</b>	<b>42,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	68,0%	24,0%	8,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	93,8%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	60,9%	39,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	54,5%	45,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	88,9%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	81,1%	16,2%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>71,5%</b>	<b>26,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>61,0%</b>	<b>38,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>

\* 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.

\*\* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2021 - V.a.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	9	7	9	3	5	33
Basilicata	21	25	11	4	0	61
Calabria	43	5	0	0	0	48
Campania	28	3	1	0	0	32
Emilia R.	12	7	2	0	0	21
Lazio*	7	1	4	2	6	20
Liguria	7	12	3	1	0	23
Lombardia	8	12	5	2	0	27
Marche	13	22	3	1	0	39
Molise	6	0	0	2	2	10
Piemonte	15	11	2	6	1	35
Puglia	20	28	4	0	0	52
Toscana	33	11	1	1	0	46
Umbria	11	4	2	1	1	19
Veneto	10	22	3	1	0	36
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>243</b>	<b>170</b>	<b>50</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>502</b>
Friuli V. Giulia	17	4	2	0	2	25
P.a. Bolzano	11	5	0	0	0	16
P.a. Trento	6	10	3	1	3	23
Sardegna	13	3	1	5	0	22
Sicilia	11	15	5	0	2	33
Trentino A.A.	8	0	0	0	1	9
Valle d'Aosta	27	8	2	0	0	37
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>93</b>	<b>45</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>165</b>
<b>TOTALE</b>	<b>336</b>	<b>215</b>	<b>63</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>667</b>

\* Le leggi sono 671. In tabella non sono ricomprese 1 legge del Lazio e 4 leggi della Toscana perché approvate senza esame in Commissione ma iscritte direttamente all'o.d.g. dell'Aula.

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2021\*- V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	27,3%	21,2%	27,3%	9,1%	15,2%	100%
Basilicata	34,4%	41,0%	18,0%	6,6%	0,0%	100%
Calabria	89,6%	10,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	87,5%	9,4%	3,1%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	57,1%	33,3%	9,5%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	35,0%	5,0%	20,0%	10,0%	30,0%	100%
Liguria	30,4%	52,2%	13,0%	4,3%	0,0%	100%
Lombardia	29,6%	44,4%	18,5%	7,4%	0,0%	100%
Marche	33,3%	56,4%	7,7%	2,6%	0,0%	100%
Molise	60,0%	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%	100%
Piemonte	42,9%	31,4%	5,7%	17,1%	2,9%	100%
Puglia	38,5%	53,8%	7,7%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	71,7%	23,9%	2,2%	2,2%	0,0%	100%
Umbria	57,9%	21,1%	10,5%	5,3%	5,3%	100%
Veneto	27,8%	61,1%	8,3%	2,8%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>48,4%</b>	<b>33,9%</b>	<b>10,0%</b>	<b>4,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	68,0%	16,0%	8,0%	0,0%	8,0%	100%
P.a. Bolzano	68,8%	31,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	26,1%	43,5%	13,0%	4,3%	13,0%	100%
Sardegna	59,1%	13,6%	4,5%	22,7%	0,0%	100%
Sicilia	33,3%	45,5%	15,2%	0,0%	6,1%	100%
Trentino A.A.	88,9%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	100%
Valle d'Aosta	73,0%	21,6%	5,4%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>56,4%</b>	<b>27,3%</b>	<b>7,9%</b>	<b>3,6%</b>	<b>4,8%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>50,4%</b>	<b>32,2%</b>	<b>9,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>3,4%</b>	<b>100%</b>

\* 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 - 2021- V.a.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	15	1	0	6	10	1	0	33
Basilicata	0	20	0	0	13	28	0	0	61
Calabria	2	2	0	5	27	12	0	0	48
Campania	0	4	2	0	1	25	0	0	32
Emilia R.	1	2	2	7	4	5	0	0	21
Lazio	1	12	1	0	2	5	0	0	21
Liguria	1	4	3	0	10	5	0	0	23
Lombardia	0	6	0	5	13	3	0	0	27
Marche	2	16	2	0	14	5	0	0	39
Molise	0	3	1	0	0	6	0	0	10
Piemonte	0	12	2	2	11	8	0	0	35
Puglia	1	17	0	1	21	12	0	0	52
Toscana	0	9	1	5	25	9	0	0	49
Umbria	4	6	1	0	2	6	0	0	19
Veneto	3	8	1	1	17	6	0	0	36
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>15</b>	<b>136</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>166</b>	<b>145</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>506</b>
Friuli V. Giulia	1	11	6	1	1	5	0	0	25
P.a. Bolzano	0	2	4	0	0	10	0	0	16
P.a. Trento	0	3	1	0	15	4	0	0	23
Sardegna	1	4	2	0	9	6	0	0	22
Sicilia	3	3	5	1	9	12	0	0	33
Trentino A.A.	0	0	1	0	4	4	0	0	9
Valle d'Aosta	1	10	1	6	12	7	0	0	37
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>165</b>
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>169</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>216</b>	<b>193</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>671</b>

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2021\* - V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	45,5%	3,0%	0,0%	18,2%	30,3%	3,0%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	32,8%	0,0%	0,0%	21,3%	45,9%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	4,2%	4,2%	0,0%	10,4%	56,3%	25,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	0,0%	12,5%	6,3%	0,0%	3,1%	78,1%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	4,8%	9,5%	9,5%	33,3%	19,0%	23,8%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	4,8%	57,1%	4,8%	0,0%	9,5%	23,8%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	4,3%	17,4%	13,0%	0,0%	43,5%	21,7%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	0,0%	22,2%	0,0%	18,5%	48,1%	11,1%	0,0%	0,0%	100%
Marche	5,1%	41,0%	5,1%	0,0%	35,9%	12,8%	0,0%	0,0%	100%
Molise	0,0%	30,0%	10,0%	0,0%	0,0%	60,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	0,0%	34,3%	5,7%	5,7%	31,4%	22,9%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	1,9%	32,7%	0,0%	1,9%	40,4%	23,1%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	0,0%	18,4%	2,0%	10,2%	51,0%	18,4%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	21,1%	31,6%	5,3%	0,0%	10,5%	31,6%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	8,3%	22,2%	2,8%	2,8%	47,2%	16,7%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>3,0%</b>	<b>26,9%</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,1%</b>	<b>32,8%</b>	<b>28,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	4,0%	44,0%	24,0%	4,0%	4,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	0,0%	12,5%	25,0%	0,0%	0,0%	62,5%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	0,0%	13,0%	4,3%	0,0%	65,2%	17,4%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	4,5%	18,2%	9,1%	0,0%	40,9%	27,3%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	9,1%	9,1%	15,2%	3,0%	27,3%	36,4%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	44,4%	44,4%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	2,7%	27,0%	2,7%	16,2%	32,4%	18,9%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>3,6%</b>	<b>20,0%</b>	<b>12,1%</b>	<b>4,8%</b>	<b>30,3%</b>	<b>29,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3,1%</b>	<b>25,2%</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,1%</b>	<b>32,2%</b>	<b>28,8%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>

\* 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 e settoriali - 2021

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	15	1	6,7
Basilicata	20	1	5,0
Calabria	4	0	0,0
Campania	4	0	0,0
Emilia R.	3	1	33,3
Lazio	13	0	0,0
Liguria	5	2	40,0
Lombardia	6	0	0,0
Marche	18	3	16,7
Molise	3	2	66,7
Piemonte	12	1	8,3
Puglia	18	0	0,0
Toscana	9	0	0,0
Umbria	10	0	0,0
Veneto	11	4	36,4
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>151</b>	<b>15</b>	<b>9,9</b>
Friuli V. Giulia	13	4	30,8
P.a. Bolzano	2	1	50,0
P.a. Trento	3	1	33,3
Sardegna	5	4	80,0
Sicilia	6	0	0,0
Trentino A.A.	0	0	-
Valle d'Aosta	11	0	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>25,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>191</b>	<b>25</b>	<b>13,1</b>

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2021

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	33	22	7	4	0	21,2
Basilicata	61	48	13	0	0	21,3
Calabria	48	20	28	0	0	58,3
Campania	32	30	0	2	0	0,0
Emilia R.	21	13	6	2	0	28,6
Lazio	21	14	4	3	0	19,0
Liguria	23	8	9	6	0	39,1
Lombardia	27	10	13	4	0	48,1
Marche	39	17	9	12	1	23,1
Molise	10	8	0	2	0	0,0
Piemonte	35	18	8	9	0	22,9
Puglia	52	29	23	0	0	44,2
Toscana	49	20	24	5	0	49,0
Umbria	19	9	8	2	0	42,1
Veneto	36	10	23	3	0	63,9
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>506</b>	<b>276</b>	<b>175</b>	<b>54</b>	<b>1</b>	<b>34,6</b>
Friuli V. Giulia	25	12	5	8	0	20,0
P.a. Bolzano	16	4	9	3	0	56,3
P.a. Trento	23	5	16	2	0	69,6
Sardegna	22	12	7	3	0	31,8
Sicilia	33	13	8	12	0	24,2
Trentino A.A.	9	4	2	3	0	22,2
Valle d'Aosta	37	18	16	3	0	43,2
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>165</b>	<b>68</b>	<b>63</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>38,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>671</b>	<b>344</b>	<b>238</b>	<b>88</b>	<b>1</b>	<b>35,5</b>

**Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2021**  
**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)	0
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	2
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	6
		4	Personale e amministrazione	16
		5	Enti locali, decentramento	16
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	27
		7	Multimateria	1
			<b>Totale</b>	<b>68</b>
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	6
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	7
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	11
		6	Miniere e risorse geotermiche	3
		7	Commercio, fiere e mercati	10
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	19
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	22
		10	Caccia, pesca e itticultura	7
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	2
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	7
		13	Multimateria	9
	<b>Totale</b>	<b>109</b>		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	36
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	26
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	3
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	4
		5	Viabilità	2
		6	Trasporti	10
		7	Protezione civile	5

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	3
			<b>Totale</b>	<b>91</b>
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	39
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	34
		4	Istruzione scolastica e universitaria	6
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	8
		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	0
		12	Sport	8
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	15
		14	Multimateria	2
	<b>Totale</b>	<b>149</b>		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	193
		2	Contabilità regionale	0
		3	Tributi	4
		4	Multimateria	3
	<b>Totale</b>	<b>200</b>		
6	Multisettores*			54
<b>TOTALE</b>				<b>671</b>

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2021

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	32	1	0	33	97,0	3,0	0,0	100,0
Basilicata	52	9	0	61	85,2	14,8	0,0	100,0
Calabria	45	3	0	48	93,8	6,3	0,0	100,0
Campania	26	6	0	32	81,3	18,8	0,0	100,0
Emilia R.	11	10	0	21	52,4	47,6	0,0	100,0
Lazio	16	4	1	21	76,2	19,0	4,8	100,0
Liguria	11	8	4	23	47,8	34,8	17,4	100,0
Lombardia	12	8	7	27	44,4	29,6	25,9	100,0
Marche	17	3	19	39	43,5	7,7	48,7	100,0
Molise	7	3	0	10	70,0	30,0	0,0	100,0
Piemonte	27	7	1	35	77,1	20,0	2,9	100,0
Puglia	30	19	3	52	57,7	36,5	5,8	100,0
Toscana	17	11	21	49	34,7	22,4	42,9	100,0
Umbria	12	4	3	19	63,2	21,1	15,8	100,0
Veneto	19	16	1	36	52,8	44,4	2,8	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>334</b>	<b>112</b>	<b>60</b>	<b>506</b>	<b>66,0</b>	<b>22,1</b>	<b>11,9</b>	<b>100,0</b>

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2021

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	33	523	-490
Basilicata	61	2	59
Calabria	48	0	48
Campania	32	2	30
Emilia R.	21	32	-11
Lazio	21	0	21
Liguria	23	0	23
Lombardia	27	2	25
Marche	39	13	26
Molise	10	10	0
Piemonte	35	3	32
Puglia	52	0	52
Toscana	49	8	41
Umbria	19	1	18
Veneto	36	2	34
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>506</b>	<b>598</b>	<b>-92</b>
Friuli V. Giulia	25	14	11
P.a. Bolzano	16	1	15
P.a. Trento	23	0	23
Sardegna	22	1	21
Sicilia	33	0	33
Trentino A.A.	9	0	9
Valle d'Aosta	37	0	37
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>165</b>	<b>16</b>	<b>149</b>
<b>TOTALE</b>	<b>671</b>	<b>614</b>	<b>57</b>

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2021\*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate**	Abrogate	Vigenti al 31/12
Abruzzo	3.786	1.696	2.090
Basilicata	2.106	988	1.118
Calabria	1.698	647	1.051
Campania	1.742	666	1.076
Emilia R.	1.874	1.023	851
Lazio	2.418	998	1.420
Liguria	2.181	1.062	1.119
Lombardia	2.454	1.943	511
Marche	2.021	887	1.134
Molise	1.502	707	795
Piemonte	2.385	1.423	962
Puglia	2.005	484	1.521
Toscana	3.632	2.265	1.367
Umbria	1.910	1.024	886
Veneto	2.462	1.341	1.121
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>34.176</b>	<b>17.154</b>	<b>17.022</b>
Friuli V. Giulia	2.578	1.304	1.274
P.a. Bolzano	1.562	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.478	926	552
Sardegna	2.833	n.d.	n.d.
Sicilia	3.250	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.217	32	1.185
Valle d'Aosta	3.038	1.929	1.109
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>15.956</b>	<b>4.191</b>	<b>4.120</b>
<b>TOTALE</b>	<b>50.132</b>	<b>21.345</b>	<b>21.142</b>

\* 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.

\*\* In alcune Regioni nel dato complessivo delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie (ad es. il totale delle leggi della Liguria, includendo anche 4 leggi statutarie, è 2.185).

\*\*\* La difformità del dato (rispetto a quello indicato nel precedente Rapporto) è dovuto a un ricalcolo della legislazione promulgata dalla I legislatura al 31 dicembre 2021 da parte della Regione.

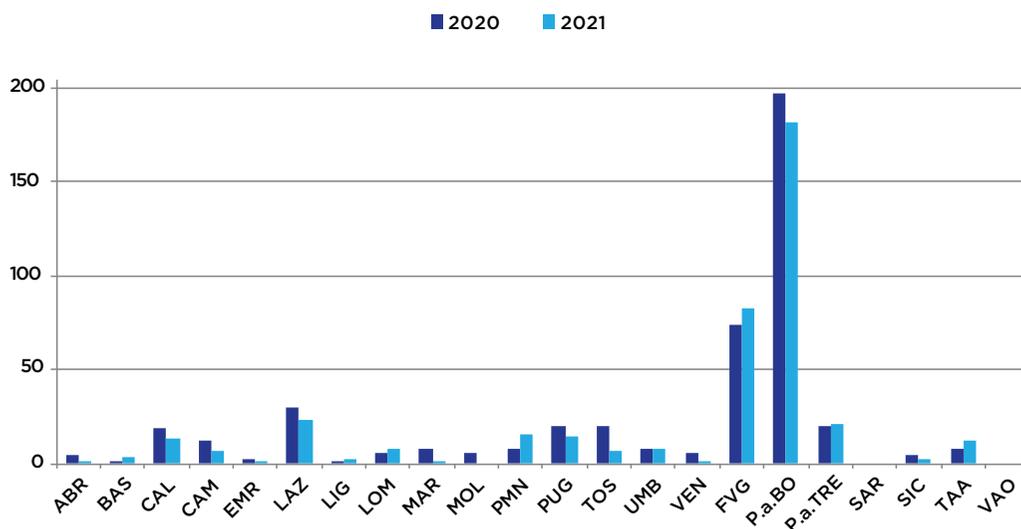
## 1.2 La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme\*

### 1.2.1 I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2021, le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato complessivamente 404 regolamenti. Più nel dettaglio, le Regioni ordinarie ne hanno emanato 104 e le Regioni speciali e Province autonome 300 (cfr. tabella 1).

Vi è, dunque, un decremento di 49 unità rispetto ai 453 regolamenti emanati nel 2020<sup>1</sup>. IL decremento è avvenuto soprattutto nelle Regioni ordinarie con 46 regolamenti in meno (nelle specialità il decremento è stato di sole 3 unità) (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Produzione regolamentare 2020-2021



La diminuzione della produzione regolamentare è evidenziata anche dalle dimensioni fisiche degli atti; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 3.119 articoli del 2020 si passa ai 2.636 del 2021 e dai 9.003 commi

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

<sup>1</sup> Cfr., per il 2020, Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome, in La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021, Roma 2021, in particolare, tabelle 1, p. 250.

del 2020 si passa ai 7.315 del 2021 (*cf.* tabelle 2 e 3).

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 regolamenti<sup>2</sup>); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo<sup>3</sup>, 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), diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti) e di 46 unità nel 2021 (104 regolamenti).

Il sistema sembra essersi assestato su dati che oscillano dalle 100 alle 150 unità annue. Dunque, non si è realizzata quella super valutazione della fonte secondaria in parte temuta, in parte auspicata, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 che hanno inciso sulla titolarità della funzione e sull'ampliamento degli ambiti materiali riservati, almeno sulla carta, ai regolamenti. Non mancano però esperienze rilevanti, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, come quella 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 delle leggi provinciali. Quest'anno, come già l'anno precedente, la Provincia ha fornito anche il dato delle ordinanze del Presidente della Provincia (8), recanti misure urgenti per la prevenzione e la gestione dell'emergenza sanitaria. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospi-

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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.*

cuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente.

### **1.2.2 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 2021, nelle specialità, a fronte di 165 leggi risultano emanati 300 regolamenti.

Nel 2020<sup>4</sup>, nelle specialità, a fronte di 149 leggi risultavano emanati 303 regolamenti (nel 2019 le leggi erano 137 e i regolamenti 232).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 506 leggi, risultano emanati 104 regolamenti. Nel 2020, le leggi erano 563 e i regolamenti 150 (nel 2019, le leggi erano 562 e i regolamenti 155).

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 37,6% (era del 38,9% nel 2020). È pari, invece, al 64,5% nelle specialità (era del 67,0% nel 2020) e al 17,0% nelle Regioni ordinarie (era del 21,0% nel 2020).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa - *cfr.* tabelle 2 e 3 - 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 26,7% (era del 29,6% nel 2020, del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 43,3% (era del 42,7% nel 2020, 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 16,1% (era del 23,1% nel 2020, 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 2021, la percentuale dei re-

---

<sup>4</sup> *Cfr. Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome, in La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, cit., in particolare, tabella 1, p. 250.*

golamenti sulla produzione normativa è pari al 30,1% (era del 33,2% nel 2020, del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016): nelle specialità è del 43,2% (era del 40,1% nel 2020, 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, registrando un incremento di poco più di 3 punti percentuali rispetto alla percentuale calcolata in articoli, è del 19,6% (era del 29,2% nel 2020, 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 2021 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 25 leggi e gli 83 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 76,9%, i 641 articoli di legge e i 1.069 articoli di regolamento la fanno scendere di poco più di 14 punti percentuali (62,5%), mentre i 3.101 commi di legge e i 2.222 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 21 punti percentuali (41,7%). E lo stesso vale per la Provincia autonoma di Trento dove le 23 leggi e i 21 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 47,7%, i 203 articoli di legge e i 154 articoli di regolamento la riducono di poco più di 4 punti (43,1%), mentre i 701 commi di legge e i 394 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 7 punti (36,0%).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2021, nella Regione Calabria, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 21,3%, mentre sale al 24,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 34,2% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 48 leggi, pur se superiori di ben 35 unità rispetto ai regolamenti (13), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente in Puglia la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 21,2%, mentre sale al 24,8% se calcolata sul numero degli articoli e al 40,1% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 52 leggi, pur essendo superiori di ben 38 unità rispetto ai regolamenti (14) sono meno complesse e più "leggere".

### ***1.2.3 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, Umbria<sup>5</sup>. 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 2021, 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. La Regione Molise non ha emanato regolamenti mentre nella Regione Marche e nel Veneto è stata operata la delega alla Giunta.

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 dalle 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 attribuite 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 2021, 1 regolamento 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), l'unico regolamento del 2021 è della Giunta così come i 6 regolamenti del 2020, i 4 regolamenti del 2019 e i 4 del 2018, mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

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

---

<sup>5</sup> 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 404 regolamenti indicati, 403 - pari al 99,8% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 1 - pari allo 0,2% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 104 regolamenti, 103 sono emanati dagli Esecutivi<sup>6</sup> e 1 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 300 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Identiche percentuali nel 2020, quando su 453 regolamenti indicati, 447 - pari al 98,7% del totale - risultavano emanati dalle Giunte e solo 6 - pari all'1,3% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 150 regolamenti, 144 erano emanati dagli Esecutivi<sup>7</sup> e 6 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 303 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).

#### **1.2.4 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 (*cf.* tabella 5) che su 404 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (141 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (128 regolamenti). Seguono, poi, i 66 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 61 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale” e gli 8 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 104 regolamenti emanati, 29 riguardano l'ordinamento istituzionale, 26 lo sviluppo economico, 25 i servizi, 21 il territorio, e 3 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa sempre il macrosettore dei servizi con 116 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 102, dal territorio con 45, dall'ordinamento istituzionale con 32 regolamenti. Altri 5 regolamenti sono classificati nel macrosettore della finanza.

Una situazione leggermente diversa si è verificata nel 2020 per le Regioni ordinarie quando su 150 regolamenti emanati, 42 riguardavano l'ordinamento istituzionale, 41 i ser-

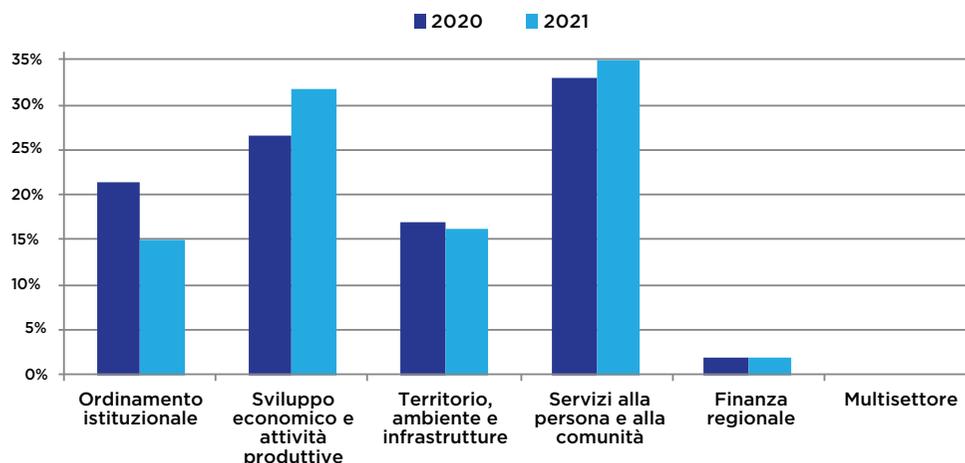
<sup>6</sup> Di cui 62 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

<sup>7</sup> Di cui 76 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

vizi, 35 il territorio, 37 lo sviluppo economico, 28 il territorio e 2 interessavano la finanza regionale. Nelle specialità era in testa sempre il macrosettore dei servizi con 109 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 83 regolamenti, dall'ordinamento istituzionale e dal territorio con, rispettivamente, 55 e 49 regolamenti. Altri 7 regolamenti erano classificati nella finanza regionale.

Dal confronto tra i dati del 2021 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge l'incremento, in valori assoluti, della produzione regolamentare nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" mentre in tutti gli altri macrosettori si registrano lievi decrementi<sup>8</sup>. Più in particolare e in percentuale, l'incremento è di quasi 5 punti percentuali nel macrosettore dello sviluppo economico (dal 26,5% al 31,7%) e di circa 2 punti nel campo dei servizi (dal 33,1% al 34,9%), mentre si registra un decremento di 6 punti percentuali nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale (dal 21,4% al 15,1%), di meno di un punto nel macrosettore del territorio (dal 17,0% al 16,3%). Sostanzialmente invariate le percentuali relative alla finanza regionale (2,0% sia nel 2020 che nel 2021) (cfr. grafico 2).

**Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2020-2021**



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

<sup>8</sup> Si passa, infatti, dai 97 regolamenti ai 61 nell'ordinamento istituzionale; dai 77 regolamenti ai 66 nel territorio; dai 150 ai 141 regolamenti nei servizi e dai 9 agli 8 regolamenti nella finanza regionale. Per il 2020, cfr. *Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 254-255.

regionalizzate, mentre risultano poco “sfruttate” gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest’ultimo profilo (*cf.* sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 46 regolamenti (pari al 75,4% di regolamenti sul totale del macrosettore). Si tratta, in particolare, di regolamenti nuovi o di manutenzione concernenti in generale l’organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta<sup>9</sup>, le modalità di conferimento degli incarichi di dirigente generale dei dipartimenti della Giunta e delle strutture equiparate<sup>10</sup>, nonché la disciplina dell’accesso all’impiego regionale, del sistema dei controlli interni, delle nomine dei commissari<sup>11</sup>.

Il dato dei regolamenti ascritti alla materia “personale e amministrazione” è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (16). 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, circa il 40% di quelle del 2021 prevedono norme nella materia indicata)<sup>12</sup> sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Se si escludono i 7 regolamenti classificati nella voce “enti locali e decentramento” e i 6 della voce “altro” che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi risulta nullo o poco significativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la voce “altro”, che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale con 40 regolamenti (31,3%), seguita poi dalla materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 38 regolamenti (pari al 29,7% di regolamenti sul totale del macrosettore).

Rientrano nella prima materia richiamata, alcuni regolamenti relativi alla gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale, alla disciplina e alla promozione dei biodistretti, ai requisiti e alle procedure per l’iscrizione al registro delle fattorie sociali, alla

<sup>9</sup> *Cfr., ad esempio, i regolamenti Campania 4/2021 e Lazio 1, 4, 5, 6, 10, 14, 15, 22/2021.*

<sup>10</sup> *Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 11/2021 e Veneto 1/2021.*

<sup>11</sup> *Cfr., ad esempio, i regolamenti Emilia-Romagna 1/2021, Liguria 1/2021 e Toscana 49/2021.*

<sup>12</sup> *Cfr. Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell’Appendice disponibile sul sito della Camera.*

disciplina del ruolo multifunzionale dell'apicoltura e alla sua promozione, alla produzione, lavorazione e vendita di prodotti lattiero-caseari tipici di malga<sup>13</sup>. Sono ascrivibili alla seconda voce, alcuni regolamenti recanti misure in materia di concessioni per attività di acquacoltura, di ambiti territoriali di caccia, di allevamenti della fauna a scopo alimentare e per ripopolamento a scopo ornamentale e amatoriale<sup>14</sup>.

Alla "sviluppo rurale" segue, poi, la voce "turismo" con 15 regolamenti (11,7%), voce che attrae anche una serie di regolamenti recanti disposizioni per la disciplina delle attività agrituristiche<sup>15</sup>.

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, 17 (pari al 25,8% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 15 regolamenti (22,7%).

Rientrano nella prima voce i regolamenti recanti disposizioni in materia di impianti alimentati a biomasse, quelli diretti all'individuazione degli oneri istruttori concernenti gli attestati di prestazione energetica degli edifici, nonché quelli che dettano le modalità per il funzionamento e l'accesso alla misura del Reddito energetico, quelli relativi alla concessione di contributi per provvedere agli adempimenti relativi alla bonifica di siti contaminati o quelli a sostegno di iniziative volte alla riduzione della produzione dei rifiuti in plastica monouso a favore delle micro-imprese operanti nel settore della ristorazione<sup>16</sup>.

Sono ascrivibili alla seconda voce, per richiamare solo qualche esempio, i regolamenti che dettano le procedure per la denuncia, il deposito e l'autorizzazione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica, quelli che intervengono sulla determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché sulla disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione<sup>17</sup>.

Altri 13 atti riguardano, poi, la voce "risorse idriche" che raccoglie, ad esempio, regolamenti recanti disposizioni per l'implementazione del deflusso ecologico, quelli per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzazione delle acque minerali naturali, di sorgente e termali esistenti sul territorio regionale e quelli relativi alla fissazione dei criteri per il calcolo delle tariffe relativi al servizio di fognatura e depurazione<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 13/2021, Lazio 3/2021, Lombardia 4/2021, Piemonte 10/2021, Friuli Venezia Giulia 110 e 119/2021.

<sup>14</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 14/2021, Puglia 5 e 14/2021, PA Trento 23-57/Leg.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 8/2021, Toscana 34/2021, Umbria 2/2021.

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 19, 20 e 23/2021, Puglia 7/2021, Friuli Venezia Giulia 83 e 151/2021.

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 1/2021, Campania 3, 5 e 7/2021, Friuli Venezia Giulia 203/2021.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Piemonte 14/2021, Umbria 8/2021, PA Bolzano 1048/2021.

Se si escludono altri 8 regolamenti ascrivibili alla voce “trasporti”, risultano modesti 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 37 regolamenti (pari al 26,2% di regolamenti sul totale del macrosettore) e “tutela della salute” con 26 regolamenti (18,4%).

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti, nuovi o di manutenzione, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato, o che fissano requisiti, criteri e modalità per il rilascio dell’autorizzazione ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio, o che disciplinano le modalità di trasferimento e di utilizzo delle risorse destinate al sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare, o che dettano criteri e modalità di concessione dei contributi per la realizzazione di interventi volti al contrasto del fenomeno della solitudine e alla promozione dell’invecchiamento attivo<sup>19</sup>.

Sono inseriti nella seconda voce, per richiamare solo alcuni esempi, regolamenti che disciplinano i requisiti tecnici e igienico-sanitari delle ambulanze, nonché i requisiti e i percorsi formativi obbligatori dei soccorritori, quelli che approvano i manuali in materia di accreditamento delle strutture sanitarie, quelli sul funzionamento del registro tumori<sup>20</sup>.

Le voci “beni e attività culturali” - che comprende, ad esempio, regolamenti per la valorizzazione, promozione e diffusione delle *Street art*, di disciplina delle biblioteche e dei sistemi bibliotecari, nonché regolamenti che fissano requisiti e modalità per l’iscrizione e per l’aggiornamento annuale dell’Elenco delle manifestazioni storiche e per l’assegnazione dei contributi finanziari<sup>21</sup> - e “altro” - che raggruppa regolamenti in materia di sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e dei consumatori, contrasto all’usura - registrano 15 e 14 regolamenti; altri 12 regolamenti riguardano la voce “lavoro”, 11 l’ “istruzione scolastica e universitaria” e 8 la “formazione professionale”. Molto scarso il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale” (4, 3 e 1 alla voci “contabilità”, “bilancio” e “tributi”).

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del 2020<sup>22</sup> 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 2020, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero mag-

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Toscana 33/2021, Umbria 5/2021, Friuli Venezia Giulia 117 e 141/2021.

<sup>20</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Toscana 46/2021, Puglia 4/2021, Umbria 6/2021.

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 18/2021, Piemonte 11/2021, Umbria 4/2021.

<sup>22</sup> Cfr. *Dati e caratteristiche dell’attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 254-255.

giore di regolamenti - 66 (68,0%) - interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (53, pari al 44,2% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce “altro” (24, pari al 20,0%) e “turismo” (11, pari al 9,2%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano sempre “protezione della natura e dell’ambiente” e “territorio e urbanistica” (rispettivamente 24, pari al 31,2% e 22, pari al 28,6%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti - 39 (pari al 26,0%) e 37 (pari al 24,7%) - si rinveniva nel campo dei “servizi sociali” e nella materia “tutela della salute”, a cui seguivano 23 regolamenti in “istruzione scolastica”, 15 in “formazione professionale” e “beni e attività culturali” e 10 in “lavoro”.

### 1.2.5 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 che, come già detto, include anche i regolamenti “sostanziali”), 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 anno<sup>23</sup> o emanati in un arco di tempo relativamente recente<sup>24</sup>. 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

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Lazio 23/2021, di modifica del regolamento 20/2021, relativo al funzionamento del sistema informativo APE Lazio e individuazione degli oneri istruttori concernenti gli attestati di prestazione energetica degli edifici; il regolamento Friuli Venezia Giulia 161/2021, di modifica del regolamento 115/2021, concernente modalità e criteri per l’attuazione degli interventi per l’innovazione delle imprese del manifatturiero e del terziario.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 5 e 13/2021, 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 regolamento Lazio 12/2021, di modifica del regolamento 7/2020, recante disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l’infanzia; il regolamento Lombardia, di modifica del regolamento 5/2020 (attuazione del Titolo X della LR 31/2008, testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale); il regolamento Puglia 6/2021, di modifica dei regolamenti 5 e 17/2020, relativi all’individuazione delle prestazioni erogabili negli studi e negli ambulatori odontoiatrici e definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici; il regolamento Toscana 33/2021, di modifica del regolamento 86/2020, in materia di requisiti e procedure di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

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 ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni<sup>25</sup>.

Nel 2021 i regolamenti di manutenzione sono 186 su 404, pari al 46,0%; 61,5% nelle Regioni ordinarie (64 su 104) e 40,7% nelle specialità (122 su 300) (cfr. tabella 6). Nel 2020<sup>26</sup>, invece, i regolamenti di manutenzione erano 227 su 453, pari al 50,1%: meno di un punto percentuale nelle Regioni ordinarie (93 su 150 pari al 62,0%) e meno di 4 punti percentuali nelle specialità (134 su 303 pari al 44,2%).

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 21 regolamenti emanati 12, pari al 57,1% sono regolamenti di manutenzione (nel 2020 i regolamenti di manutenzione erano il 75%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 56,6% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (percentuali simili nel 2020: 56,8%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 13 regolamenti ne emana 10 di manutenzione, pari al 76,9% del totale (nel 2020 raggiungevano addirittura l'89,5% del totale), così il Lazio con il 60,9% di regolamenti di manutenzione (14 su 23) nel 2021 e il 70,0% (21 su 30) nel 2020 e la Lombardia con l'87,5% nel 2021 (7 su 8) e il 50,0% nel 2020 (3 su 6).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, 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, l'Umbria ha emanato un regolamento, recante il funzionamento del registro tumori della Regione, in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali<sup>27</sup>, l'Emilia-Romagna un regolamento che

<sup>25</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Abruzzo 1/2021, di modifica del regolamento 3/2007 (disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica, di riutilizzo delle acque reflue e di ricerche di acque sotterranee); il regolamento Piemonte 1/2021, di modifica del regolamento 6/2005 (in materia di canoni regionali per l'uso di acqua pubblica); il regolamento Toscana 34/20021, di modifica del regolamento 46/2004 (recante disposizioni in materia di ospitalità agrituristica); il regolamento Umbria 7/2021, di modifica del regolamento 3/2005 (disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni); il regolamento Friuli Venezia Giulia 28/2021, di modifica del regolamento 321/2003 (classificazione delle varietà di viti per uve da vino coltivabili); il regolamento Provincia autonoma di Trento 4-38/2021, di modifica del regolamento 27-134/2008 (organizzazione e funzionamento del corpo forestale della Provincia).

<sup>26</sup> Cfr. Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 6, p. 256.

<sup>27</sup> Si tratta del regolamento 6/2021, dettato in attuazione della LR 11/2015.

disciplina le procedure per l'accesso all'impiego regionale, in attuazione del testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna<sup>28</sup>. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un regolamento molto corposo (45 articoli e ben 184 commi).

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Lombardia ha novellato 2 regolamenti dettati in attuazione del testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale<sup>29</sup>, la Regione Umbria ha modificato 2 regolamenti, rispettivamente, in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali<sup>30</sup> e in materia di agricoltura<sup>31</sup>.

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 attuativo della LR 7/2020 che ha dettato disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia<sup>32</sup> e un regolamento attuativo della LR 2/2019 di riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), inerente alle modalità e ai criteri di concessione dei contributi per la compartecipazione agli oneri IRAP relativi al personale impiegato nelle aziende pubbliche di servizi alla persona<sup>33</sup>; la Regione Piemonte ha emanato 2 regolamenti rispettivamente per la disciplina delle fattorie didattiche e del ruolo multifunzionale dell'apicoltura, ai sensi degli artt. 19 e 24 della legge di riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale (LR 1/2019)<sup>34</sup> e un altro, recante la disciplina delle biblioteche, delle reti e dei sistemi bibliotecari, in attuazione delle legge che ha dettato disposizioni coordinate sulla cultura (LR 11/2018)<sup>35</sup>. Si tratta di regolamenti corposi, molto articolati, soprattutto il primo del Lazio (28 articoli e 87 commi) e il primo (15 articoli e 55 commi) e il terzo del Piemonte (34 articoli e 87 commi).

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate dalle specialità, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 3 regolamenti, il primo in attuazione della legge di riforma dell'urbanistica e di disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio (LR 5/2007), concernente l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio e il funzionamento della Commissione regionale e delle Commissioni locali per il paesaggio<sup>36</sup>, il secondo e il terzo, in attuazione della legge per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro (LR 18/2005), stabiliscono misure di accompagnamento intensivo alla ricollocazione di soggetti disoccupati o a rischio disoccupazione<sup>37</sup> e criteri e modalità per la concessione e l'erogazione di incentivi per interventi di politica attiva del lavoro<sup>38</sup>. La Re-

<sup>28</sup> Si tratta del regolamento 1/2021, dettato in attuazione del comma 1 dell'art.15 della LR 43/2001.

<sup>29</sup> Si tratta dei regolamenti 2 e 3 /2021, dettati in attuazione della LR 31/2008.

<sup>30</sup> Si tratta del regolamento 1/2021, dettato in attuazione della LR 11/2015.

<sup>31</sup> Si tratta del regolamento 2/2021, dettato in attuazione della LR 12/2015.

<sup>32</sup> Si tratta del regolamento 12/2021.

<sup>33</sup> Si tratta del regolamento 16/2021.

<sup>34</sup> Si tratta dei regolamenti 5 e 10/2021.

<sup>35</sup> Si tratta del regolamento 11/2021.

<sup>36</sup> Si tratta del regolamento 26/2021.

<sup>37</sup> Si tratta del regolamento 99/2021.

<sup>38</sup> Si tratta del regolamento 206/2021.

gione ha emanato, inoltre, 4 regolamenti di modifica di altrettanti regolamenti emanati tra il 2017 e il 2018, in attuazione della legge di riforma delle politiche industriali (LR 3/2015) che riguardano criteri e modalità per la concessione di contributi ai consorzi di sviluppo economico locale per la copertura delle spese sostenute per la realizzazione e la manutenzione di infrastrutture locali per l'insediamento di attività produttive<sup>39</sup>; ha emanato, infine, altri 4 regolamenti di modifica di altrettanti atti dettati in attuazione della legge in materia di attività culturali che fissano criteri e modalità per la concessione di incentivi a sostegno di imprese culturali, nonché i finanziamenti per iniziative culturali realizzati da gestori di mediateche, per festival e premi cinematografici e per progetti e programmi a enti di cultura cinematografica<sup>40</sup>. Lo stesso ha fatto la Provincia autonoma di Trento che, con un regolamento molto articolato (23 articoli, 80 commi e 2 allegati) ha dato esecuzione ad una disposizione della legge provinciale sull'agricoltura (LP 10/2001)<sup>41</sup>.

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 Campania 6/2021, dettato in attuazione della LR 15/2020, recante disposizioni a sostegno delle buone pratiche per le politiche integrate di sicurezza con particolare attenzione all'istituzione di Punti di lettura - spazi educativi specificamente allestiti e rivolti alle bambine e i bambini fino a sei anni di età - considerati presidi di legalità e dispositivi di prevenzione del disagio sociale; il regolamento Lazio 3/2021, dettato in attuazione della LR 11/2021, recante disposizioni per la disciplina dei biodistretti; il regolamento Lombardia 4/2021, dettato in attuazione della LR 35/2017, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale; il regolamento Marche, dettato in attuazione della LR 33/2019, dedicata alla promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo; il regolamento Piemonte 13/2021, dettato in attuazione della LR 9/2019, recante disposizioni per la promozione del riconoscimento della lingua dei segni italiana e per la partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva; il regolamento Toscana 48/2021, dettato in attuazione della LR 71/2020, che a sua volta ha dato attuazione al principio di sussidiarietà sociale di cui agli artt. 58 e 59 dello Statuto, favorendo la cittadinanza attiva, promuovendo la diffusione della cultura dei beni comuni e del loro governo collaborativo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e coinvolgendo soggetti sociali ed imprenditoriali.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adot-

---

<sup>39</sup> Si tratta dei regolamenti 58, 59, 60 e 68, di modifica dai regolamenti 84 e 82/2017 e 69/2018.

<sup>40</sup> Si tratta dei regolamenti 109, 191, 194 e 195/2021.

<sup>41</sup> Si tratta del regolamento 22-56/Leg/2021.

tano 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 2008<sup>42</sup>, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2021, la Regione richiamata ha emanato 3 regolamenti (2 nuovi e 1 di manutenzione) in attuazione della legge di stabilità 2021 (LR 26/2020)<sup>43</sup> 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 2020.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002<sup>44</sup>, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2021 risultano “vincolati” da tale tipo di norme 2 regolamenti di manutenzione della Regione Friuli Venezia Giulia emanati in attuazione dei regolamenti (UE) 1227/2000 e 1305/2013, il primo relativo alla classificazione delle varietà di viti per uve da vino coltivabili nella Regione, il secondo relativo all’accesso al programma di sviluppo rurale 2014-2020 e un regolamento “sostanziale” della Provincia autonoma di Bolzano, emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013, relativo alla fissazione dei criteri per la concessione di aiuti nel settore dell’apicoltura (deliberazione Giunta provinciale 966/2021).

Contrariamente a quanto avveniva in passato, il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali è da alcuni anni poco rilevante e nel 2021 addirittura assente anche nelle Regioni (ad esempio, Puglia) che nelle rilevazioni precedenti detenevano il primato di atti appartenenti a tale tipologia.

Nell’anno di riferimento, in alcuni ordinamenti sono presenti, oltre che leggi e ordinanze dei Presidenti delle Regioni, anche regolamenti dettati dall’emergenza epidemiologica. In particolare, nella Regione Lazio, il regolamento 11/2021 ha dettato disposizioni transitorie in materia di contributi allo spettacolo dal vivo connesse all’emergenza da Covid-19 così come avvenuto nella Provincia autonoma di Bolzano dove rilevano alcuni regolamenti sia formali che “sostanziali”. Rientrano in tale ambito il decreto del Presidente della Provincia 25/2021 che ha dettato misure nel settore dell’assistenza scolastica e una serie di deliberazioni della Giunta che hanno previsto varie misure speciali a favore di cittadini e imprese<sup>45</sup>. Numerose delibere che riguardano l’approvazione di bandi, il so-

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> Si tratta dei regolamenti 69/2021 (modalità e criteri per la concessione ed erogazione del “bonus trasporto in sicurezza”), 86/2021 (definizione delle procedure per la concessione, erogazione e rendicontazione di contributi a sostegno delle spese per interventi di investimento a proprietari degli edifici contenenti plessi scolastici paritari) e 170/2021, di modifica del regolamento 69 soprarichiamato.

<sup>44</sup> Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell’Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

<sup>45</sup> Cfr., in particolare, le deliberazioni della Giunta provinciale 5/2021 (agevolazioni IMI sulla base di un calo del volume d’affari complessivo pari almeno al 20%); 80/2021 (criteri in materia di agevolazioni nel settore culturale);

stegno all'innovazione, la concessione di contributi a sostegno dei settori produttivi nell'emergenza pandemica sono state adottate da tutte le Regioni <sup>46</sup>.

### 1.2.6 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 specialità, mentre la loro riscoperta 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 dove, in passato, veniva 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. Prova ne è, come già messo in luce in precedenza, l'esperienza delle Regioni Marche e Veneto.

La scelta dell'attribuzione all'Esecutivo regionale dell'esercizio del potere, comunque,

---

*167/2021(misure speciali a favore di imprese e liberi professionisti per superare la carenza di liquidità dovute all'epidemia); 175/2021(approvazione dei criteri per fornire indennità ai gestori che su incarico della Provincia svolgono servizi di trasporto scolastico e di accompagnamento ad alunni con disabilità); 277/2021 (disciplina derogatoria in abito sanitario); 289/2021 (sussidi a favore di palestre, centri fitness e corsi di danza); 307/2021 (sussidi alle imprese); 347/2021 (criteri per il riconoscimento dello stato di autosufficienza e per l'erogazione dell'assegno di cura); 353/2021 (sussidi alle imprese agricole); 373/2021 (aiuti alle imprese); 386/2021 (rinvio dei termini per la modifica del programma per la riduzione dell'inquinamento); 452/2021 (misure di sostegno a favore di persone e nuclei familiari); 472/2021 (misure di sostegno straordinario a favore di artiste e artisti); 482/2021 (misure transitorie a favore dei giovani agricoltori); 519/2021 (misure straordinarie di sostegno alle associazioni culturali di volontariato); 665/2021 (sussidi agli enti cooperativi); 744/2021 (sussidi alle organizzazioni turistiche); 799/2021 (criteri per la concessione a maestri di sci iscritti all'albo professionale della Provincia); 806/2021 (direttive per le residenze per anziani e per i centri di assistenza diurna per anziani); 825/2021 (criteri per la concessione di un'indennità ai gestori di convitti); 378/2021(misure nel settore famiglia); 891/2021 (criteri per la concessione a maestri di sci iscritti all'albo professionale della Provincia); 902/2021(misure nel settore sociale); 989/2021 (criteri per la concessione di contributi per investimenti in comprensori sciistici, non erogati a causa dell'emergenza); 1135/2021 (misure nel settore sociale).*

<sup>46</sup> Cfr., ad esempio, le deliberazioni della Giunta regionale Lombardia 4454/2021 (disposizioni per il sostegno del sistema produttivo vinicolo di qualità e per gli operatori della ristorazione); Marche 151/2021 (misure in materia di commercio su aree pubbliche); Piemonte 22-2876/2021 (linee guida per l'utilizzo degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici); Umbria 966/2021 (utilizzo quote di avanzo vincolate per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico); Veneto 1831/2021 (misure di ristoro a favore delle imprese turistiche, localizzate nei Comuni ubicati all'interno di comprensori sciistici); Friuli Venezia Giulia 397/2021 (criteri e modalità di erogazione di contributi a favore di imprese operanti nel settore della pesca).

non ha prodotto gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali continuano a ricorrere 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 legislazione<sup>47</sup> - 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 457 degli anni 2001-2021. 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 418 regolamenti, 290 risultano emanati dal 2001 al 2021, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 441 e 440 regolamenti, 351 e 370 risalgono al periodo *post* riforme costituzionali e statutarie (*cf.* tabella 7).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, sembra dare buoni frutti, anche se va monitorata, in futuro e per alcune Regioni, la riduzione del dato registrata nel 2021. Come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana "(Il) futuro dirà se la significativa riduzione dei regolamenti approvati è transitoria, magari legata alle messe a punto richieste dall'avvio di una legislatura nuova (del resto anche il numero delle leggi è diminuito) o se sia l'avvio di un ridimensionamento strutturale della produzione normativa (solo?) secondaria, di cui a sua volta andranno, nel caso, successivamente indagate le cause"<sup>48</sup>.

L'esiguità del dato delle altre Regioni - e, in particolare, di alcune - è indicativo, invece, 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. E' 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 programmi<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008*, p. 116 ss.

<sup>48</sup> Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2021, maggio 2022*, p. 194. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale ([www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)).

<sup>49</sup> 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 al-

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 2021, ai regolamenti relativi ai servizi (34,9%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (31,7%), quelli inerenti al territorio (16,3%), quelli dell'ordinamento istituzionale (15,1%). Per le leggi, invece, prevale il macrosettore della "finanza regionale" (29,8%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (22,2%), dallo "sviluppo economico" (16,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (13,6%) e dall'"ordinamento istituzionale"(10,1%).

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 iticoltura") 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 sottolineato nei precedenti Rapporti e soprattutto nelle analisi relative alla produzione legislativa - in parte di ambiti tradizionalmente regionali, in parte anche di materie diventate di competenza esclusiva regionale nel 2001 (come i servizi sociali) per le quali le Regioni - soprattutto in momenti di crisi economica e di emergenza sanitaria - sono intervenute, adottando soluzioni normative puntuali e spesso originali, per rispondere ai bisogni delle rispettive comunità.

---

*cuni 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 2021 prevedono l'adozione di 782 atti di Giunta e di 31 atti di Consiglio mentre nel 2020 ne prevedevano, rispettivamente 762 atti di Giunta e 67 atti di Consiglio (nel 2019, 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 2021, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli della Lombardia (95) e del Lazio (78). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti sono quelli della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento con, rispettivamente, 83 e 52 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Nelle leggi del 2020, tra le Regioni ordinarie, spiccavano l'Abruzzo (118), il Lazio (84) e il Veneto (74). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti erano sempre quelli della Provincia autonoma di Trento e della Valle d'Aosta con, rispettivamente, 133 e 96 atti dei quali ne era prevista l'adozione.*

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2021

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	33	1	34	2,9
Basilicata	61	3	64	4,7
Calabria	48	13	61	21,3
Campania	32	7	39	17,9
Emilia R.	21	1	22	4,5
Lazio	21	23	44	52,3
Liguria	23	2	25	8,0
Lombardia	27	8	35	22,9
Marche	39	1	40	2,5
Molise	10	0	10	0,0
Piemonte	35	15	50	30,0
Puglia	52	14	66	21,2
Toscana	49	7	56	12,5
Umbria	19	8	27	29,6
Veneto	36	1	37	2,7
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>506</b>	<b>104</b>	<b>610</b>	<b>17,0</b>
Friuli V. Giulia	25	83	108	76,9
P.a. Bolzano*	16	182	198	91,9
P.a. Trento	23	21	44	47,7
Sardegna	22	0	22	0,0
Sicilia	33	2	35	5,7
Trentino A.A.	9	12	21	57,1
Valle d'Aosta	37	0	37	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>165</b>	<b>300</b>	<b>465</b>	<b>64,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>671</b>	<b>404</b>	<b>1.075</b>	<b>37,6</b>

\* I 182 atti indicati sono: 40 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali) e 8 ordinanze del Presidente della Provincia.

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2021

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	392	1	393	0,3
Basilicata	379	30	409	7,3
Calabria	228	72	300	24,0
Campania	242	77	319	24,1
Emilia R.	261	45	306	14,7
Lazio	294	260	554	46,9
Liguria	288	8	296	2,7
Lombardia	323	28	351	8,0
Marche	529	14	543	2,6
Molise	257	0	257	0,0
Piemonte	449	194	643	30,2
Puglia	367	121	488	24,8
Toscana	483	44	527	8,3
Umbria	285	75	360	20,8
Veneto	270	1	271	0,4
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.047</b>	<b>970</b>	<b>6.017</b>	<b>16,1</b>
Friuli V. Giulia	641	1.069	1.710	62,5
P.a. Bolzano	180	388	568	68,3
P.a. Trento	203	154	357	43,1
Sardegna	228	0	228	0,0
Sicilia	468	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	52	55	107	51,4
Valle d'Aosta	412	0	412	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>2.184</b>	<b>1.666</b>	<b>3.850</b>	<b>43,3</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.231</b>	<b>2.636</b>	<b>9.867</b>	<b>26,7</b>

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2021

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	852	1	853	0,1
Basilicata	878	71	949	7,5
Calabria	398	207	605	34,2
Campania	486	293	779	37,6
Emilia R.	503	183	686	26,7
Lazio	650	591	1.241	47,6
Liguria	547	21	568	3,7
Lombardia	842	46	888	5,2
Marche	1.576	53	1.629	3,3
Molise	741	0	741	0,0
Piemonte	855	531	1.386	38,3
Puglia	509	341	850	40,1
Toscana	920	110	1.030	10,7
Umbria	622	188	810	23,2
Veneto	439	1	440	0,2
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>10.818</b>	<b>2.637</b>	<b>13.455</b>	<b>19,6</b>
Friuli V. Giulia	3.101	2.222	5.323	41,7
P.a. Bolzano	487	1.875	2.362	79,4
P.a. Trento	701	394	1.095	36,0
Sardegna	687	0	687	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	88	187	275	68,0
Valle d'Aosta	1.098	0	1.098	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>6.162</b>	<b>4.678</b>	<b>10.840</b>	<b>43,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>16.980</b>	<b>7.315</b>	<b>24.295</b>	<b>30,1</b>

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2021

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	71.238	83	71.321	0,1
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	28.734	77.996	106.730	73,1
Campania	45.118	n.d.	n.d.	-
Emilia R.	221.473	48.984	270.457	18,1
Lazio	79.840	62.249	142.089	43,8
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	114.185	7.138	121.323	5,9
Marche	93.808	3.522	97.330	3,6
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	73.355	32.612	105.967	30,8
Puglia	84.465	31.909	116.374	27,4
Toscana	96.803	n.d.	n.d.	-
Umbria	45.000	13.485	58.485	23,1
Veneto	38.143	226	38.369	0,6
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>992.162</b>	<b>278.204</b>	<b>1.270.366</b>	<b>21,9</b>
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	70.362	32.894	103.256	31,9
Sardegna	n.d.	0	n.d.	-
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	14.431	22.100	36.531	60,5
Valle d'Aosta	92.235	0	92.235	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>177.028</b>	<b>54.994</b>	<b>232.022</b>	<b>23,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.169.190</b>	<b>333.198</b>	<b>1.502.388</b>	<b>22,2</b>

**Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2021 - 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)	0
		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	46
		5	Enti locali, decentramento	7
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	6
		7	Multimateria	1
			Totale	61
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	5
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	6
		3	Industria	6
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	6
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	2
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	5
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	15
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	27
		10	Caccia, pesca e itticoltura	11
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	2
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	40
		13	Multimateria	1
	Totale	128		

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	15	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	15
		17	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	17
		13	Risorse idriche e difesa del suolo	13
		5	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	5
		0	Viabilità	0
		8	Trasporti	8
		4	Protezione civile	4
		8	Altro (es.usi civili)	4
		9	Multimateria	0
			Totale	66
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	26
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	37
		4	Istruzione scolastica e universitaria	11
		5	Formazione professionale	8
		6	Lavoro	12
		7	Previdenza complementare e integrativa	5
		8	Beni e attività culturali	15
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	0
		11	Spettacolo	6
		12	Sport	4
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	14
		14	Multimateria	3
	Totale	141		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	3
		2	Contabilità regionale	4
		3	Tributi	1
		4	Multimateria	0
			Totale	8
6	Multisettores*		0	
TOTALE				404

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	1	1	100,0
Basilicata	3	2	66,7
Calabria	13	10	76,9
Campania	7	5	71,4
Emilia R.	1	0	0,0
Lazio	23	14	60,9
Liguria	2	1	50,0
Lombardia	8	7	87,5
Marche	1	0	0,0
Molise	0	0	-
Piemonte	15	7	46,7
Puglia	14	7	50,0
Toscana	7	4	57,1
Umbria	8	5	62,5
Veneto	1	1	100,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>104</b>	<b>64</b>	<b>61,5</b>
Friuli V. Giulia	83	47	56,6
P.a. Bolzano*	182	58	31,9
P.a. Trento	21	12	57,1
Sardegna	0	0	-
Sicilia	2	0	0,0
Trentino A.A.	12	5	41,7
Valle d'Aosta	0	0	-
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>300</b>	<b>122</b>	<b>40,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>404</b>	<b>186</b>	<b>46,0</b>

\* I 182 atti indicati sono: 40 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali) e 8 ordinanze del Presidente della Provincia.

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2021

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Vigenti al 31/12
Abruzzo*	138	15	123
Basilicata	120	4	116
Calabria**	259	51	208
Campania	150	6	144
Emilia R.	115	70	45
Lazio	440	68	372
Liguria	161	73	88
Lombardia	240	90	150
Marche	156	55	101
Molise	88	16	72
Piemonte	418	154	264
Puglia	529	92	437
Toscana	441	136	305
Umbria	264	94	170
Veneto	108	49	59
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>3.627</b>	<b>973</b>	<b>2.654</b>
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.093	533	560
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	198	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	281	4	277
Valle d'Aosta	129	78	51
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>1.701</b>	<b>615</b>	<b>888</b>
<b>TOTALE</b>	<b>5.328</b>	<b>1.588</b>	<b>3.542</b>

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

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