



4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

a cura del CNR-ISSiRFA

Il presente capitolo è di Aida Giulia Arabia

Nel presente capitolo è analizzata la produzione normativa regionale relativa all'anno 2022. Per l'anno 2021 si rinvia al capitolo, sempre a cura del CNR-ISSiRFA, presente nella versione on-line del rapporto, disponibile su: www.temi.camera.it





4.1 L'andamento della produzione legislativa*

Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2022, le Regioni ordinarie e le specialità hanno approvato complessivamente 623 leggi (cfr. tabella 1): 620 leggi ordinarie e 3 leggi statutarie (cfr. tabella 1a e 1b). Si registra, dunque, un decremento di 48 unità rispetto alle 671 leggi ordinarie promulgate nel 2021 quando la produzione legislativa incominciava già a contrarsi rispetto ai dati degli anni precedenti (767 leggi nel 2018, 699 nel 2019 e 708 nel 2020).

Più nel dettaglio, si registra una diminuzione di 27 unità nelle Regioni ordinarie (479 contro 506) e di 21 unità nelle Regioni a statuto speciale (144 contro 165).

La riduzione della complessiva produzione legislativa del 2022 risulta confermata soprattutto dai dati relativi al numero degli articoli; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e province autonome), dai 7.231 articoli del 2021 si arriva ai 6.532 del 2022 mentre i commi registrano una diminuzione poco significativa passando dai 16.980 del 2021 ai 16.940 del 2022 (cfr. tabella 1).

Anche per il 2022, 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 2021¹ - emerge un incremento della produzione legislativa in alcune Regioni (Abruzzo e Molise), una diminuzione più o meno significativa in altre (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Sicilia e Valle d'Aosta) e una certa stabilizzazione in Emilia-Romagna, Lazio, Friuli Venezia Giulia, PA di Bolzano, PA di Trento, Sardegna e Trentino-Alto Adige.

La stabilizzazione della produzione legislativa, soprattutto in alcune Regioni (ad esempio, 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 alla Regione Calabria con 55 leggi approvate. Sembra, invece, essersi arrestata la diminuzione delle leggi della Regione Abruzzo che, dopo le 64 leggi del 2017, non ha più superato le 50

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

¹ Cfr. per il 2021, *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme*, in www.temi.camera.it>Comitato per la legislazione>Ultimi temi>Verso il prossimo Rapporto sulla legislazione, Roma 2022, in particolare, tabella 1.

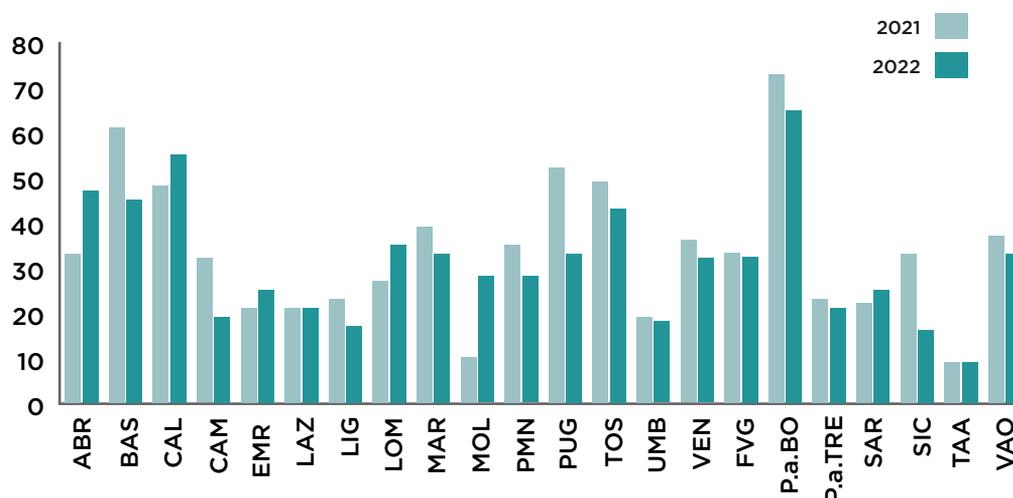
LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

unità (44 leggi nel 2018, 48 leggi nel 2019, 45 nel 2020 e 33 nel 2021), pur registrando quest'anno un dato nuovamente in aumento (47 leggi). Continua a diminuire, invece, la produzione legislativa della Regione Toscana, da sempre molto consistente sia in valori assoluti che come articolazione interna. Dopo le 82 leggi del 2020, infatti, arriva alle 49 del 2021 e alle 43 del 2022 mentre sostanzialmente invariato è il dato delle dimensioni fisiche: 483 articoli e 920 commi nel 2021 e 473 articoli e 952 commi nel 2022.

Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione, per poter comprendere le motivazioni della contrazione degli atti prodotti (sia delle leggi che dei regolamenti) “bisognerà attendere il prosieguo della legislatura per verificare se tale riduzione della produzione normativa andrà a stabilizzarsi e quindi vada considerata una scelta dei nuovi legislatori oppure un fenomeno transitorio, dovuto a cause contingenti”².

Il primato delle leggi più pesanti spetta quest'anno alla Regione Abruzzo: 537 articoli e 1.242 commi e alla Regione Toscana con 473 articoli e 952 commi. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 440 articoli e 2.694 commi (nel 2021 erano 641 articoli e 3.101 commi), seguita dalla Valle d'Aosta con 407 articoli e 1.034 commi.

Grafico 1 - Produzione legislativa (anni 2021-2022)



² Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, maggio 2023, p. 12. Anche a p. 45 si legge che “l’undicesima legislatura si apre e prosegue, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi. Al secondo anno completo della legislatura sembra essere questo il carattere distintivo: una consistente riduzione del corpo normativo rispetto alla legislatura precedente”. Il testo del Rapporto è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

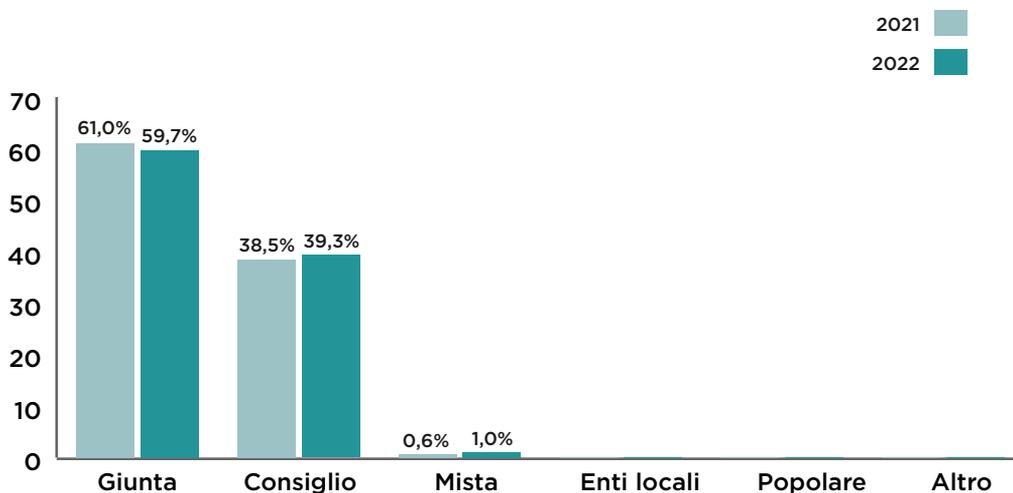
Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2, 2a e grafico 2), l'iniziativa delle leggi del 2022 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 623 leggi regionali, 372, pari al 59,7% sono di iniziativa della Giunta e 245, pari al 39,3% sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale (rispettivamente 57,6% e 66,7% di iniziativa dell'Esecutivo; 41,8% e 31,3% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2022, tra le altre, la Liguria (88,2%), l'Emilia-Romagna (84,0%), la Valle d'Aosta (81,8%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (85,5%), la Lombardia (51,4%), la Sicilia (62,5%) e la Sardegna (60,0%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate (anni 2021-2022)



Anche nel 2021³ la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Infatti, su 671 leggi regionali, 409, pari al 61,0% erano di iniziativa della Giunta e 258, pari al 38,5% erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando

³ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 2 e 2a.*

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).

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

Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2022, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dell'1,0% (era dello 0,6% nel 2021); è, invece, del 2,1% nelle Regioni a statuto speciale (era dell'1,8% nel 2021) e dello 0,6% nelle Regioni ordinarie (era dello 0,2% nel 2021): si registra, dunque, un leggero aumento sia nelle specialità che nelle Regioni ordinarie.

La "prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo è dovuta non solo all'azione politica del Presidente e delle forze politiche di maggioranza"⁴ ma anche alla circostanza che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)⁵, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, in particolare, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio (il 29,2% delle leggi del 2022, 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 Giunta⁶ ma anche un tasso di successo in costante crescita. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, "tale successo nasce principalmente perché in molti casi l'iniziativa parte dall'Ufficio di presidenza e quindi è espressione sia della maggioranza che dell'opposizione, entrambe componenti dell'Ufficio di presidenza"⁷. Inoltre, molte proposte dei consiglieri arrivano "all'approvazione anche in virtù del fatto che provengono, in parte o totalmente, dalla maggioranza"⁸.

⁴ Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio 2022-febbraio 2023 e XI legislatura), 2023, p. 34. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

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

⁶ Dalle risposte al questionario 2022, infatti risultano presentati 777 progetti di legge di iniziativa consiliare e 628 di iniziativa di Giunta (con la Puglia che fa la parte del leone con 239 progetti). Anche nel 2021, la maggior parte dei progetti erano di iniziativa dei consiglieri (998) mentre 785 erano progetti di iniziativa giuntale.

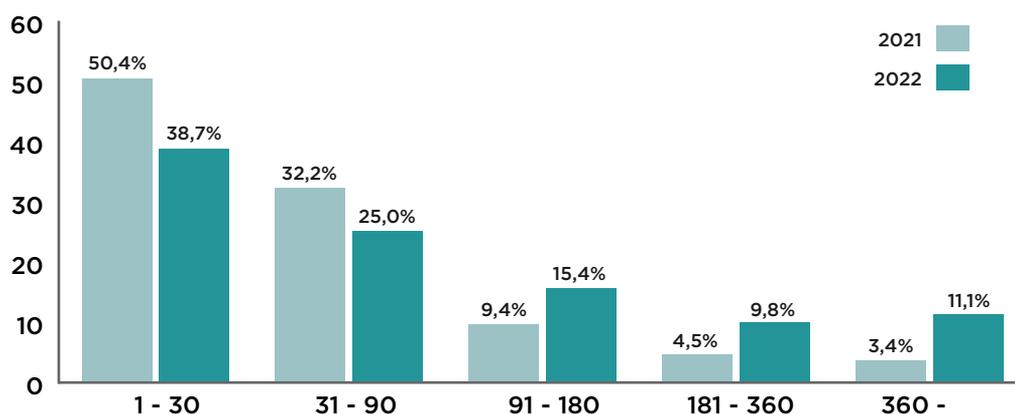
⁷ Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, cit. p. 162.

⁸ Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, cit. p. 162.

Le leggi di iniziativa dei consiglieri, poi, continuano a interessare non solo temi affidati tradizionalmente all'iniziativa assembleare (come, ad esempio, profili istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture) ma si caratterizzano anche per occupare spazi afferenti agli altri settori di intervento regionale (sviluppo economico, territorio e servizi), confermando così "una propria attività ad ampio raggio"⁹.

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 ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (241 leggi, pari al 38,7% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (156 leggi, pari al 25,0%); tra 91 e 180 giorni (96 leggi, pari al 15,4%), oltre i 360 giorni (69 leggi, pari all'11,1%) e tra i 181 e 360 (61, pari al 9,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Campania, l'89,5% ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Lombardia, il 48,6% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 27,8% tra 91 e 180; nelle Marche, il 27,3% tra 181 e 360; nel Lazio, il 42,9% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Friuli Venezia Giulia il 73,9% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella PA di Bolzano, il 47,1% tra 31 e 90 giorni; in Sicilia, il 18,8% tra 91 e 180 giorni; nella PA di Trento, il 19,0% tra 181 e 360 giorni; in Sardegna, il 28,0% ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

Grafico 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi (anni 2021-2022)



Situazione simile nel 2021¹⁰ quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (336 leggi, pari al 50,4% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31

⁹ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 165.

¹⁰ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme*, cit., in particolare, tabelle 3 e 3a.

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

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 erano significative. Ad esempio, nella Regione Calabria, l'89,6% delle leggi aveva 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. Nelle specialità, invece, erano il Trentino-Alto Adige con l'88,9% delle leggi a registrare un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la Sicilia con il 45,5% tra 31 e 90 giorni; sempre la Sicilia con il 15,2% tra 91 e 180 giorni; la Sardegna con il 22,7% tra 181 e 360 giorni; la PA di Trento con il 13,0% a richiedere un *iter* superiore ai 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi di stabilità 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 le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Non mancano però esempi di leggi apparentemente "snelle" che hanno richiesto un *iter* di approvazione molto lungo¹¹ o, comunque, un numero significativo di sedute in Commissione consiliare¹².

Infine, accanto a leggi con *iter* lungo, figurano anche interventi legislativi che hanno seguito un *iter* abbreviato - istituto 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. Ad esempio, hanno avuto un *iter* abbreviato due leggi della Regione Toscana, entrambi di iniziativa consiliare e a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza e, quindi, espressione di tutte le componenti ivi presenti, sia di maggioranza che di opposizione. Si tratta della LR 19/2022 che detta disposizioni relative ai rimborsi delle spese dei consiglieri regionali e modifica la legge regionale 3/2009, relativa alle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, rimodulando il rimborso spese percepito in base alla partecipazione in presenza o da remoto alle sedute consiliari; e della LR 22/2022 che ha rifinanziato una precedente legge, sempre di iniziativa consiliare e sempre a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza, tesa a supportare iniziative di promozione sociale e culturali rivolte ai giovani (3/2022)¹³.

¹¹ V., ad esempio, la LR Lombardia 23/2022 (9 articoli), recante disposizioni sul caregiver familiare, il cui *iter* è stato di 1.590 giorni (Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione, cit., p. 70).

¹² V., ad esempio, la LR Lombardia 18/2022, in materia di riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità, che ha visto impegnata la Commissione di settore per 6 sedute ((Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione, cit., p. 70).

¹³ Le leggi in esame sono richiamate in Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno

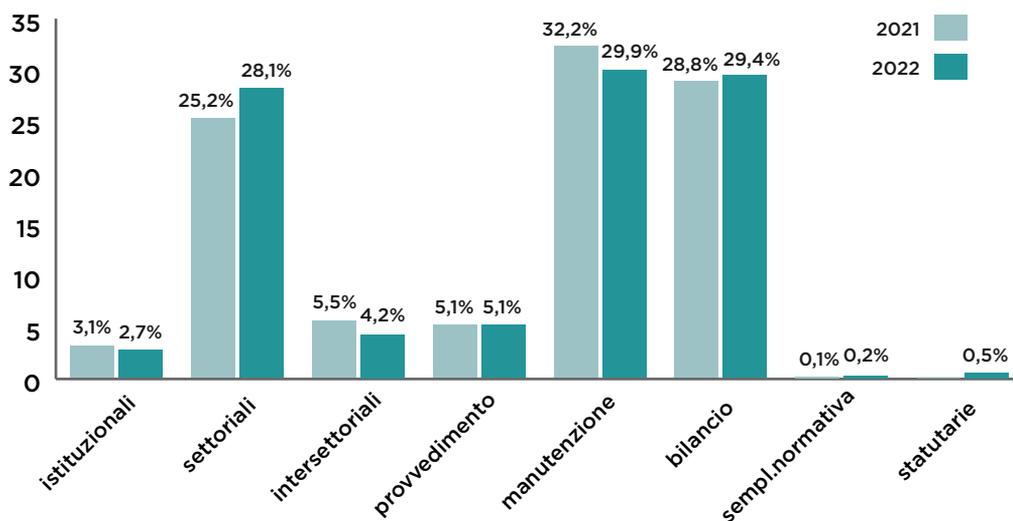
Le leggi regionali per tipologia normativa

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

Le leggi di manutenzione

Anche nel 2022 la tipologia prevalente risulta essere ancora una volta quella che raggruppa le leggi di modifica. Nel periodo in esame, infatti, 186 leggi, pari al 29,9% intervergono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente negli ordinamenti regionali (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4)¹⁴.

Grafico 4 - Tipologia normativa (anni 2021-2022)



2022, cit. p. 147.

¹⁴ 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 2022, su 623 leggi, 328 (pari al 52,6%) sono testi nuovi, 216 sono novelle e 79 sono leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2022, il 34,7% del totale delle leggi regionali con percentuali leggermente più alte nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (34,9% contro il 34,0%). Nel 2021, invece, le novelle costituivano il 35,5% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (38,2% contro 34,6%).

Rispetto al 2021 però si registra una contrazione di poco più di 2 punti percentuali (allora le leggi di manutenzione erano 216, pari al 32,2% del totale delle leggi promulgate).

Le Regioni che registrano il più alto numero di leggi di novellazione sono la PA di Trento con il 66,7% e la Toscana con il 51,2%; quelle con il minor numero sono, invece, la Basilicata con l'8,9% e il Lazio con il 9,5%.

Anche nel 2021¹⁵, alcune Regioni avevano dedicato la maggior parte dell'attività legislativa alla sua manutenzione. Così era stato per la Calabria con il 56,3% e per la PA di Trento con il 65,2%.

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 averne il peso complessivo, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, le altre novelle situate all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

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 plurisettoriale (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 o di variazione del bilancio) e, soprattutto, con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in quasi tutti i provvedimenti del 2022 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente¹⁶. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità per il 2022 e per il 2023 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Campania 18/2022 che ha modificato 24 leggi regionali; la LR 22/2022 del Friuli Venezia Giulia che ha operato su ben 44 leggi, apportando modifiche anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo; la LP Trento 20/2022 che ha modificato 28 leggi provinciali e la LR Valle d'Aosta 32/2022 che è intervenuta a modificarne 13. La regione Puglia è intervenuta,

¹⁵ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a.*

¹⁶ Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

invece, a modificare 9 leggi regionali con la legge di variazione del bilancio di previsione (LR 30/2022).

Per quanto riguarda i collegati, nel 2022, la Regione Emilia-Romagna ha modificato 15 leggi regionali con la LR 23; la Regione Lazio 62 leggi regionali con la LR 19; la Regione Liguria 41 leggi regionali con la LR 16; la Lombardia 20 leggi con la LR 33.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo e anche attraverso leggi ad esse collegate. Ad esempio, ha modificato numerose disposizioni di 17 leggi regionali la LR 11/2022 della Regione Emilia-Romagna, recante appunto disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022.

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 Lazio alle 2 leggi di manutenzione ne seguono altre 11 contenenti modifiche ad altre 74 leggi vigenti o nella Regione Liguria dove oltre alle 5 leggi di manutenzione, altre 6 leggi intervengono a modificarne altre 66. O ancora in Toscana dove le 22 leggi ascritte alla tipologia degli interventi manutentivi, insieme ad altre disposizioni presenti in testi a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 97 leggi vigenti, riguardando non solo la stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno ma toccando anche parti già precedentemente modificate¹⁷.

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.

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative (*cf.* 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 183 leggi classificate nella voce bilancio - pari al 29,4% del totale - 175 - pari al 28,1% - sono leggi classificate come interventi settoriali; 32 - pari al 5,1% del totale - rientrano nelle leggi provvedimento; 26 - pari al 4,2% del totale - interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisetoriale; 17 - pari al 2,7% del totale - sono leggi in materie istituzionali; 1 - pari allo 0,2%

¹⁷ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 155.

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

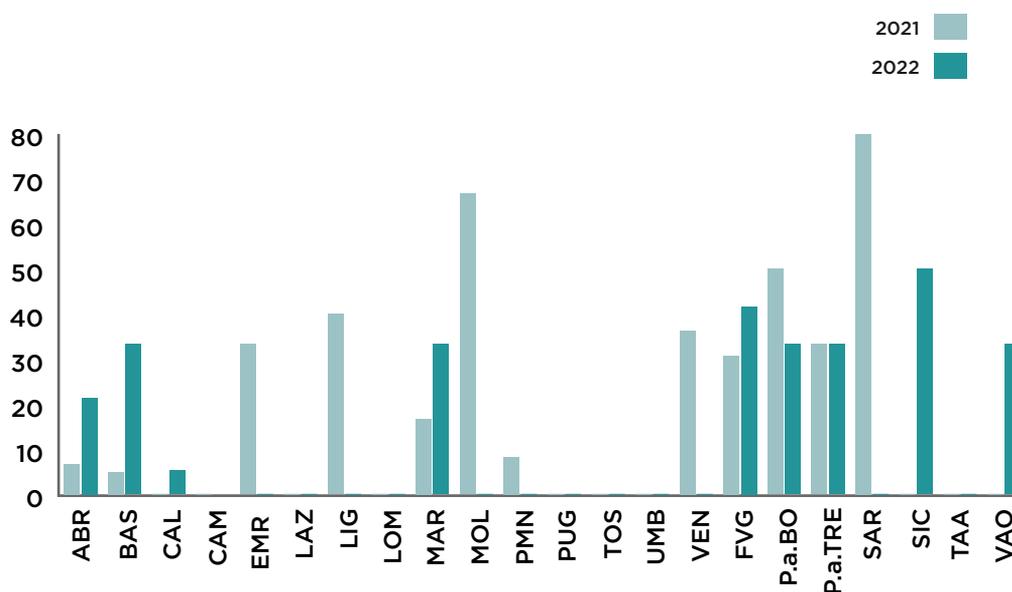
del totale - rientra nella categoria della semplificazione normativa. Infine, 3 leggi - pari allo 0,5% del totale - sono leggi statutarie.

Situazione simile nel 2021¹⁸, quando alle leggi di manutenzione (216, pari al 32,2% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (193, pari al 28,8%); le leggi settoriali (169, pari al 25,2%); le leggi intersettoriali (37, pari al 5,5%); le leggi provvedimento (34, pari al 5,1%); le leggi istituzionali (21, pari al 3,1%) e le leggi di semplificazione normativa (1, pari allo 0,1%). Nel 2021, non erano state promulgate leggi statutarie.

Ritornando al 2022 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 (nuove o approvate secondo tecnica mista) risultano essere 24 su 192, pari al 12,5% del totale (cfr. tabella 5 e grafico 5); nel 2021 erano 25 su 191, pari al 13,1% del totale.

Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali (anni 2021-2022)



In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2022, quello delle Regioni Friuli Venezia Giulia con 5 leggi, Marche e Sicilia entrambe con 4, Abruzzo e Basilicata entrambe con 3 leggi di riordino. Alcune Regioni hanno operato la manutenzione sulle leggi di riordino approvate nei vari anni e, in particolare, l'Abruzzo è interve-

¹⁸ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a.*

nuta su 1 legge, la Liguria su 2, l'Umbria e il Veneto su 5, la PA di Bolzano su 2, la PA di Trento su 1 e la Valle d'Aosta su 5.

Nel 2021, invece, facevano la parte del leone le Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, tutte con 4 leggi di riordino.

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 19 della Regione Marche che, in 50 articoli, è intervenuta a riorganizzare il servizio sanitario regionale, al fine di assicurare i livelli uniformi ed essenziali di assistenza sanitaria, nonché eventuali ulteriori livelli integrativi di assistenza sanitaria in rapporto alle risorse a disposizione in ambito regionale; la LR 11 del Friuli Venezia Giulia che, in 47 articoli, reca la disciplina degli impianti a fune, delle aree sciabili attrezzate e delle piste destinate alla pratica degli sport sulla neve, in attuazione dell'articolo 4 dello Statuto speciale, e in conformità con la normativa comunitaria e nazionale, al fine del coordinamento normativo delle disposizioni in materia e della programmazione condivisa degli interventi di pianificazione e gestione dello sviluppo produttivo e della pratica sportiva dello sci e delle attività di interesse turistico secondo i principi di sostenibilità ambientale, idrogeologica, ecosistemica, climatica ed economica e finanziaria; la LP 5 della PA di Bolzano che, in 25 articoli, disciplina l'edilizia residenziale pubblica e sociale al fine di soddisfare la copertura del fabbisogno abitativo nella Provincia e, in particolare, disciplina l'Istituto per l'edilizia sociale della Provincia (IPES); i requisiti per l'assegnazione, l'annullamento e la revoca dell'assegnazione di abitazioni in locazione a canone sociale e di abitazioni in locazione a canone sostenibile nonché i rapporti di locazione; l'ammissione e la permanenza di determinati gruppi di persone nelle case albergo dell'IPES o nelle case albergo convenzionate; i controlli e le sanzioni in riferimento a quanto previsto nei precedenti due punti; la LP 12 della PA di Trento che, in 17 articoli, disciplina il sistema organizzativo provinciale per la politica attiva del lavoro e la realizzazione di interventi e servizi di pubblica utilità, funzionali al reinserimento nel mercato del lavoro.

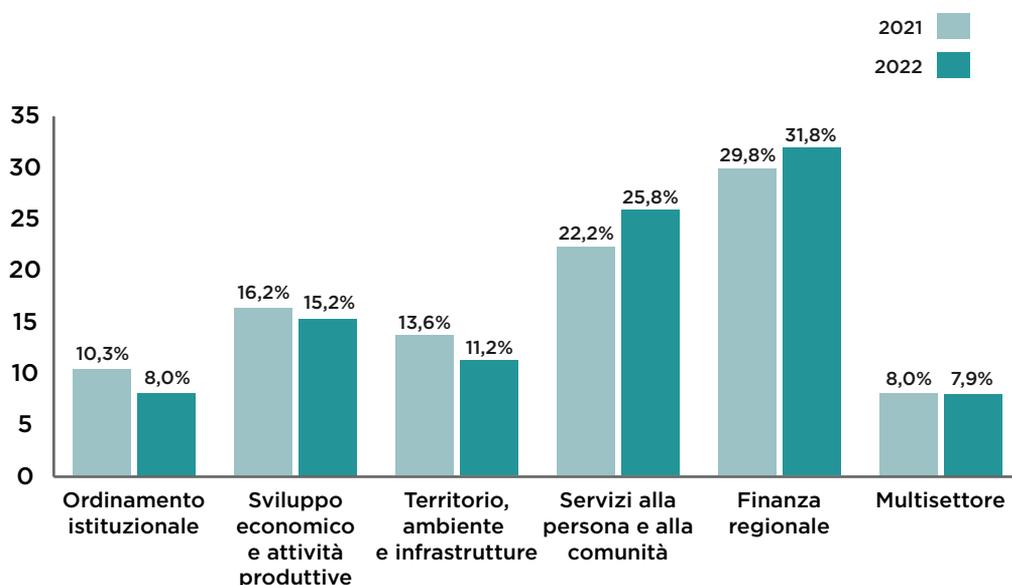
L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2022, su 623 leggi, il macrosettore maggiormente "sfruttato" è quello della "finanza regionale" con 198 leggi (pari al 31,8% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 161 leggi (25,8%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 95 leggi (15,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 70 leggi (11,2%), dall'"ordinamento istituzionale" con 50 leggi (8,0%). Infine, altre 49 leggi, pari al 7,9%, 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).

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2021¹⁹, appare il medesimo ordine di prevalenza tra i macrosettori. Infatti, su 671 leggi, il macrosettore che primeggiava era sempre la “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%, erano classificate nel “multisetore”.

Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori (anni 2021-2022)



Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei “servizi alla persona e alla comunità”. La crescita costante e significativa del macrosettore, già registrata da tempo (basti ricordare le 195 del 2009), sembra rispondere al bisogno 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 2022, nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, è maggiorente “sfruttata” la

¹⁹ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, in particolare, tabella 7.*

voce “enti locali e decentramento” (14 leggi), seguita dalla voce “altro” (12 leggi) e dalla materia “personale e amministrazione” (9 leggi).

Quanto alla prima voce, si tratta, in particolare, di leggi nuove o di manutenzione, relative al riordino delle funzioni provinciali, all’istituzione di nuovi Comuni, alla modifica di circoscrizioni territoriali di alcuni Comuni, alla disciplina del meccanismo dell’intesa con le amministrazioni locali, al sistema elettorale comunale, all’istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni e alla riforma delle istituzioni locali²⁰. Quanto alla seconda voce che, in generale, oltre a raccogliere leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, contiene quest’anno alcune leggi in materia di stemma e gonfalone della Regione, di Società o Associazioni partecipate dalla Regione²¹. Rientrano, infine, nella voce “personale e amministrazione”, alcune leggi sull’ordinamento della struttura della Giunta e sulla dirigenza, sul rafforzamento della capacità amministrativa della Regione, sulle commissioni giudicatrici per l’accesso all’impiego regionale²².

Nel 2021, nel macrosettore in esame era maggiormente sfruttata la voce “altro” (con 27 leggi), cui seguivano le materie “personale e amministrazione” ed “enti locali e decentramento” (entrambi con 16 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” (32 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (7 leggi), infatti, totalizzano insieme 39 leggi sul totale di 95 leggi (pari al 41,1%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”.

Rientrano, ad esempio, nella prima voce le leggi sullo sviluppo e la valorizzazione dell’apicoltura, sull’agricoltura sociale, sulla disciplina della raccolta dei funghi e dei tartufi, sulla tutela e sulla valorizzazione del pastoralismo, dell’alpeggio e della transumanza, sulla disciplina delle strade del vino e dell’olio, sul recupero e sulla salvaguardia dei castagneti da frutto, sulla disciplina del Registro regionale delle “denominazioni comunali” (prodotti De.Co.)²³. Sono classificate nella seconda voce, le leggi sull’attività di acquacoltura, sulla pesca dei molluschi, sul piano faunistico-venatorio, sulle zone di ripopolamento e cattura²⁴.

²⁰ Cfr., ad esempio, LR Basilicata 11/2022; LR Lombardia 21/2022, LR Piemonte 27/2022; LR Puglia 25/2022; LR Toscana 32/2022; LR Friuli Venezia Giulia 5/2022; LP Bolzano 11/2022; LP Trento 7/2022.

²¹ Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 13/2022; LLRR Emilia-Romagna 13, 15 e 16/2022; LR Liguria 6/2022; LR Valle d’Aosta 11/2022.

²² Cfr., ad esempio, LLRR Calabria 2 e 43/2022, LR Liguria 4/2022, LR Toscana 14/2022, LP Bolzano 6/2022; LR Campania 14/2022; LR Piemonte 23/2022.

²³ Cfr., ad esempio, LR Calabria 54/2022, LR Lazio 17/2022; LR Emilia-Romagna 1/2022; LLRR Liguria 1 e 2/2022, LLRR Marche 18 e 27/2022, LR Toscana 27/2022; LR Lombardia 14/2022; LR Puglia 24/2022; LR Friuli Venezia Giulia 4/2022; LR Sicilia 3/2022.

Seguono, poi, le materie “ricerca, trasporto e produzione di energia” (con 16 leggi) e “turismo” (con 15 leggi). Le leggi della prima voce sono dirette a disciplinare la promozione e il sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, l’incentivazione della transizione energetica, la realizzazione di impianti fotovoltaici, l’esercizio di funzioni amministrative in materia di costruzione delle linee di impianti per il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica²⁵. Le leggi rientranti nella seconda voce disciplinano principalmente il mototurismo, l’organizzazione del sistema turistico, lo sviluppo del turismo diffuso e sostenibile, le attività di organizzazione e intermediazione di viaggi, l’oleoturismo e l’ospitalità agrituristica, le strutture ricettive all’aria aperta²⁶.

Se si escludono, poi, le 6 leggi classificate nella voce “commercio”, il numero delle leggi negli altri campi materiali risulta essere molto limitato.

Nel 2021 era sempre lo sviluppo rurale a totalizzare, all’interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (29, pari al 26,6% sul totale delle 109 leggi del macrosettore).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 26 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 18 leggi.

In particolare, quanto alla prima voce, si tratta di leggi che contengono disposizioni in materia di edilizia, anche a sostegno del riuso e della sua riqualificazione, e al fine di promuovere tecniche di edilizia sostenibile, nonché di interventi in materia di espropriazione per pubblica utilità²⁷; appartengono, invece, alla seconda voce, le leggi recanti la disciplina e/o la perimetrazione di parchi e riserve naturali, quelle sugli enti di governo d’ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani, quelle sulla riduzione dell’utilizzo delle bottiglie di plastica monouso attraverso la promozione dell’uso dell’acqua alla spina²⁸. Altre 10 leggi sono classificate nella voce “risorse idriche e difesa del suolo” e 8 nella voce “trasporti”; poco rilevanti gli altri dati.

Prevalenze uguali nel 2021 con 36 e 26 leggi nelle prime due materie indicate e 10 leggi 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 45 leggi (nel 2021 le leggi erano 39, nel 2020 55, nel 2019 47 e nel 2018 54). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 33 e 32 leggi (nel 2021 erano 34

²⁴ Cfr., ad esempio, LR Calabria 14/2022; LR Marche 15/2022; LR Vento 2/2022; LR Sardegna 5/2022.

²⁵ Cfr., ad esempio, LR Emilia Romagna 5/2022, LR Liguria 14/2022, LR Lombardia 2/2022, Toscana 42/2022, LR Veneto 16/2022; LR Puglia 28/2022; LR Veneto 17/2022; LR Sicilia 11/2022.

²⁶ Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 4/2022; LR Lazio 8/2022; LR Marche 21/2022; LR Piemonte 12/2022, LR Puglia 2/2022; LR Toscana 15/2022; LR Sardegna 17/2022.

²⁷ Cfr., ad esempio, LR Puglia 20/2022, LR Sicilia 2/2022, LR Valle d’Aosta 8/2022, LR Marche 26 e 28/2022; LR Abruzzo 21/2022.

²⁸ Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 22/2022; LR Calabria 47/2022, LR Lazio 13/2022, LLRR Lombardi 11, 15 e 19/2022; LR Lazio 14/2022; LR Veneto 10/2022;

e 31, nel 2020 36 e 31, nel 2019 32 e 29).

Rientrano nella “tutela della salute” le leggi che disciplinano in generale l’organizzazione, il funzionamento e il finanziamento del servizio sanitario regionale, comprese le reti ospedaliere di emergenza e l’istituzione di Aziende ospedaliere²⁹ e, poi, una serie di interventi che incidono su diritti e interessi particolari quali, ad esempio, l’istituzione del servizio di psicologia scolastica o di psicologia di base realizzato da ciascuna unità sanitaria locale o dei servizi di assistenza psico-oncologica nella rete oncologica regionale, le leggi che recano disposizioni straordinarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza o per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione e quelle concernenti l’odontoiatria solidale³⁰.

Anche nella voce “servizi sociali” rientrano leggi che disciplinano in generale la riforma del terzo settore³¹, nonché alcuni interventi che impattano su ambiti particolari, quali ad esempio, quelli relativi alle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità, quelli a sostegno della genitorialità, quelli di promozione e sostegno dell’invecchiamento attivo e ancora quelli in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo³².

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, i carnevali storici, i piatti tipici e tradizionali, le infiorate artistiche, la cultura musicale e il canto corale³³.

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

L’esercizio delle potestà legislative

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2022, su 479 leggi delle Regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l’esercizio della potestà concorrente con 282 leggi (58,9% del totale). Sono, invece, 120 (25,1% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 77 leggi sono classificate nella potestà

²⁹ Cfr., ad esempio, LR Calabria 37/2022; LR Lombardia 27/2022; LR Marche 19/2022; LR Molise 11/2022; LR Piemonte 2/2022; Puglia 16/2022.

³⁰ Cfr., ad esempio, LR Basilicata 27/2022; LR Toscana 39/2022; LR Lazio 15/2022; LR Calabria 37/2022; LLRR Piemonte 10 e 25/2022.

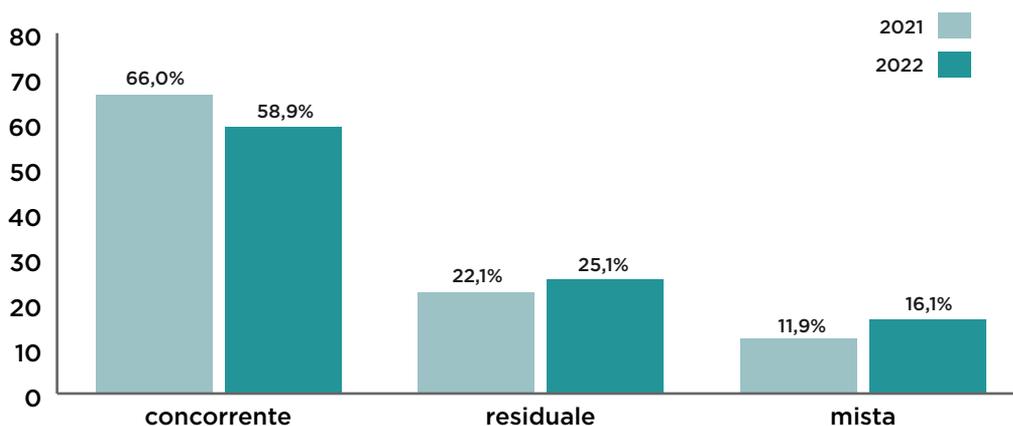
³¹ Cfr., ad esempio, LR Molise 21/2022.

³² Cfr., ad esempio, LR Lazio 10/2022, LR Lombardia 25/2022, LR Marche 16/2022, LR Friuli Venezia Giulia 16/2022; LR Piemonte 17/2022; LP Bolzano 12/2022; LR Sardegna 18/2022.

³³ Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 14/2022; LR Lombardia 12/2022; LR Marche 6/2022; LR Toscana 2/2022.

legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (cfr. tabella 8 e grafico 7).

Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa (anni 2021-2022)



Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, le leggi ascrivibili alla potestà residuale, nel complesso delle Regioni ordinarie, sono aumentate di 3 punti percentuali rispetto al 2021³⁴ (erano, infatti, il 22,1%) con due Regioni – la Campania e l’Emilia Romagna – ad averla “sfruttata” maggiormente (rispettivamente con il 52,6% e il 52,0%) mentre alcune Regioni ne hanno registrato, invece, una sensibile diminuzione. Il caso maggiormente significativo è quello del Molise che passa dal 30,0% del 2021 al 10,7% del 2022 ma anche in Liguria e in Puglia la potestà residuale diminuisce di poco più di 5 punti percentuali passando dal 34,8% al 29,4% nella prima Regione e di 6 punti percentuali dal 36,5% al 30,3% nella seconda Regione richiamata.

La potestà concorrente e la potestà mista diminuiscono entrambe di 6 punti percentuali (ricoprivano, infatti, il 66,0% e l’11,9% del totale della produzione legislativa delle Regioni ordinarie).

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”

³⁴ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 8.*

dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate³⁵, 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 (45,5% e 55,8%) supera di molto sia la potestà concorrente (32,2% e 20,9%) che la potestà residuale (21,2% e 23,3%). Quest’anno anche la Lombardia ha “sfruttato” maggiormente la potestà mista raggiungendo il 48,6% (contro il 28,6% di potestà concorrente e il 22,9% di potestà residuale).

Le abrogazioni e le leggi vigenti

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell’agenda politica delle Regioni che, anche nel 2022, 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 collegate alla 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 molto diffuso in passato è, sia pure in modo sporadico, ancora presente in alcuni ordinamenti regionali (nel 2021, il fenomeno sembrava aver subito una battuta d’arresto). Ad esempio, pur abrogando esplicitamente la legge che precedentemente disciplinava la materia, contiene una clausola di abrogazione “innominata” (*sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto*) la LR 26/2022 (art. 16, comma 1) della Regione Puglia, recante l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali.

Nel 2022 prosegue il ricorso a leggi di “disboscamento” normativo, contenenti ap-

³⁵ 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.

punto 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 6/2022 che ha abrogato 549 leggi per intero e di queste: 45 leggi afferenti al macrosettore "ordinamento istituzionale", 127 relative al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive", 106 ascrivibili al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", 218 riguardanti il macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" e, infine, 53 attinenti al macrosettore "finanza regionale". Nel 2023, la LR 8 ha abrogato alcuni punti (che, nell'allegato alla LR 6/2022, indicavano le leggi abrogate) con contestuale reviviscenza di 9 leggi abrogate.

Inoltre, bisogna dare risalto anche ad un'altra legge, la 11/2022 dell'Emilia-Romagna, recante disposizioni collegate alla sessione europea 2022, 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 regolamentazione³⁶ è intervenuta, infatti, ad abrogare espressamente 9 leggi regionali.

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 2022, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2022.

Più in particolare, nel 2022, le 623 leggi complessivamente approvate hanno abrogato espressamente 631 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 2022 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 (18 leggi), il Veneto (10 leggi), il Friuli Venezia Giulia (9 leggi), la Calabria (8 leggi) e la Valle d'Aosta (7 leggi). Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR 19 della Regione Marche, recante l'organizzazione del servizio sanitario regionale, che ha abrogato 8 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 22 leggi regionali; e ancora la LR 18 della Regione Marche, in

³⁶ "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).

materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei spontanei, che ha abrogato 4 leggi e alcune disposizioni di altre 2 leggi vigenti; la LR 13 della Regione Veneto, recante la disciplina delle attività di protezione civile, che ha abrogato 6 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 10 leggi regionali vigenti; la LR 11 del Friuli Venezia Giulia, di riordino delle disposizioni in materia di impianti a fune, di aree attrezzate nei poli turistici montani invernali ed estivi, nonché disposizioni in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, che ha abrogato 5 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 17 leggi regionali; la LR Valle d'Aosta, recante la nuova disciplina del servizio idrico integrato, che ha abrogato 3 leggi regionali e alcune disposizioni di altre 12 leggi.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, risulta sostanzialmente confermato quanto evidenziato 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 2.489 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 78,1% (1.943), in Toscana su 3.675 il 61,7% (2.268), in Piemonte su 2.413 il 59,0% (1.424) e in Abruzzo su 3.833 il 58,6% (1.586); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 3.071 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 63,0% (1.936), nella PA di Trento su 1.499 il 62,0% (929) e in Friuli Venezia Giulia su 2.601 il 50,5% (1.313).

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 sostanzialmente in vigore negli ordinamenti regionali risulterebbero ancora di meno. Ad esempio, in Toscana le leggi vigenti risultano essere 1.407 (*cf.* tabella 9a), quelle ritenute sostanzialmente in vigore sono, invece, 760³⁷.

Infine, numerose abrogazioni, però di singole disposizioni e solo raramente di leggi nella loro interezza, si rinvencono anche nelle leggi di stabilità. Nel 61% delle leggi del 2022³⁸ sono presenti abrogazioni di singole disposizioni legislative³⁹. Si registra, dunque, un aumento di quasi 11 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità del 2021 (50%), con percentuali maggiormente vicine a quelle riferite alle leggi di stabilità del 2020 e del 2019 (65% e 64%).

³⁷ Il dato è riportato in Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 167.

³⁸ *Cfr.* Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.

³⁹ *Cfr.*, ad esempio, LR Campania 18/2022 (v. artt. 57, 58, 59 e 64); LR Molise 8/2022 (v. art. 5); LR Puglia 32/2022 (v. artt. 7, 16, 23, 30, 50, 58 e 110); LR Friuli Venezia Giulia 22/2022 (v. artt. 3 e 5); LP Trento 20/2022 (v. artt. 12 e 32); LR Valle d'Aosta 32/2022 (v. art. 41).

Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2022 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nei precedenti Rapporti.

Continua, innanzitutto, a diminuire il dato quantitativo che passa dalle 671 del 2021 alle 623 leggi del 2022, con una media annua di leggi per Regione pari a 28,3 (era 30,5 leggi nel 2021, 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.

La maggior parte delle Regioni, nel 2022, ha registrato una riduzione del ricorso alla legge: però accanto a Regioni che hanno visto una notevole diminuzione (ad esempio la Campania passa dalle 51 leggi del 2020 e dalle 32 del 2021 alle 19 leggi del 2022, così come la Regione Marche che passa dalle 56 leggi del 2020 e dalle 39 del 2021 alle 33 del 2022 o la Toscana che passa dalle 82 leggi del 2020 e dalle 49 del 2021 alle 43 del 2022), non sono mancati però casi di Regioni che hanno registrato un sensibile aumento della produzione legislativa. Ad esempio, l'Abruzzo che dopo le 33 leggi del 2021 arriva, nel 2022, a produrne di nuovo un numero significativo (47).

Allargando lo sguardo ai contenuti, il 2022, a differenza del 2020 e del 2021, ha visto i Consigli regionali tornare ad occuparsi di discipline di più ampio respiro anche se non è mancata l'emanazione di misure volte a sostenere ancora i settori colpiti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e a favorire la ripresa. Alcune leggi, infatti, si sono occupate del rifinanziamento delle misure di sostegno a favore delle attività economiche e dei lavoratori già previste da disposizioni di legge dettate dall'emergenza sanitaria del 2020-2021⁴⁰. Dirette a sanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e a rafforzare l'economia, in un percorso di transizione ecologica e ambientale maggiormente solidale e sostenibile, sono anche le leggi relative alle misure di semplificazione in diverse materie (governo del territorio, opere pubbliche e valutazioni ambientali) finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR o dal Piano nazionale degli investimenti complementari-PNC⁴¹.

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

⁴⁰ Cfr., ad esempio, LR Marche 24/2022, LR Sardegna 8/2022 e LR Valle d'Aosta 29/2022.

⁴¹ Cfr., ad esempio, le LLRR Toscana 12 e 23/2022 e la LP Trento 6/2022.

duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano di continui interventi di adeguamento – dall'altro, e soprattutto con riferimento agli ultimi anni, 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"⁴², e questo soprattutto perché in molti casi si tratta "di operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore"⁴³.

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 2022 è stata modificata da 51 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 30 leggi di modifica; per la LR 65/2014, recante norme per il governo del territorio, modificata da 27 leggi (da ultimo con 3 leggi nel 2022); per la LR 68/2011 sul sistema delle autonomie locali, modificata da 26 leggi regionali. Inoltre, anche leggi meno recenti sono interessate da numerosi interventi modificativi. Per richiamare solo qualche esempio, la LR 3/1994, di recepimento della disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica, è stata modificata da 37 leggi regionali, mentre 38 leggi hanno novellato la LR 25/1998, in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati⁴⁴.

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. Negli anni 2018-2019, la potestà residuale superava la potestà concorrente solo in alcune Regioni (46,2% in Emilia-Romagna e 51,7% in Lombardia nel 2018 e 53,6% in Campania, 46,2 % in Lombardia e 47,2% in Veneto nel 2019), così come nel 2020 con la sola Campania (41,2%) e nel 2021 con l'Emilia-Romagna (47,6%) a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà residuale. Anche nel 2022, la potestà residuale risulta poco "sfruttata" in quasi tutte le Regioni ad eccezione della Campania (52,6%) e ancora dell'Emilia-Romagna (52,0%).

La contrazione del dato complessivo potrebbe essere legata, come già messo in luce

⁴² Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Rendiconto sociale 2021*, p. 44. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio provinciale (www.consiglio.provincia.tn.it).

⁴³ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 168.

⁴⁴ Gli esempi riportati sono tratti da Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 167.

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

Quanto ai dati relativi ai macrosettori si ha una lieve diminuzione di quelli ascrivibili all'“ordinamento istituzionale” (8,0% nel 2022 e 10,1% nel 2021), di quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (15,2% nel 2022 e 16,2% nel 2021) e di quelli del macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” (11,2% nel 2022 e 13,6% nel 2021); si ha, invece, un incremento di più di 3 punti percentuali nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” (25,8% nel 2022 e 22,2% nel 2021) e di 2 punti percentuali nel macrosettore “finanza regionale” (31,8% nel 2022 e 29,8% nel 2021). Invariato il dato delle leggi multisettoriali (7,9% e 8,0% nei due anni richiamati).

Guardando alle sole Regioni ordinarie si conferma l'aumento dei dati inerenti ai macrosettori “servizi alla persona e alla comunità” che passa dal 23,3% del 2021 al 27,1% del 2022 e “finanza regionale” (32,2% nel 2022 e 30,2% nel 2021); si evidenzia, invece, la riduzione dei dati relativi ai macrosettori “sviluppo economico e attività produttive” che passa dal 16,4% del 2021 al 13,6% del 2022 e “territorio, ambiente e infrastrutture” (14,0% nel 2021 e 11,3% nel 2022). Si ha, infine, una sostanziale conferma dei dati relativi all'“ordinamento istituzionale” (8,5% nel 2021 e 7,7% nel 2021) e al multisettore (7,5% nel 2021 e 8,1% nel 2022).

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 sono state negli ultimi anni la crisi economica, occupazionale e sanitaria.

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 2022, 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 maggiormente legati alla qualità della legislazione, sono poche le novità da segnalare rispetto a quanto indicato nei Rapporti dei vari anni.

Molte iniziative sono ormai consolidate: basti pensare alla manutenzione periodica, al riordino mediante leggi settoriali o testi unici, al “disboscamento” normativo, alla predisposizione di un Rapporto sulla legislazione, alla previsione di strumenti diretti alla valutazione delle politiche legislative, alla riorganizzazione degli uffici e delle strutture di supporto dell’organo legislativo.

Per restare solo a qualche esempio di iniziative significative, nel 2022, la Regione Abruzzo ha promulgato il quarto provvedimento di abrogazione generale (LR 6/2022), che si aggiunge agli altri tre promulgati dalla Regione nel 2013, nel 2019 e nel 2021 ma anche a quelli adottati dalle Regioni nel corso degli anni⁴⁵.

Altra testimonianza dell’impegno regionale verso la realizzazione di obiettivi di qualità della normazione è anche la delibera del 29 settembre 2022 del Friuli Venezia Giulia che ha modificato il regolamento interno dei lavori del Consiglio inserendo una serie di disposizioni proprio sulla materia indicata. Si tratta, in particolare, dell’art. 86*ante* dove è previsto che l’attività legislativa “è esercitata in modo da assicurare la chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l’efficacia delle norme, il rispetto dei principi di programmazione, razionalizzazione, semplificazione e contenimento della spesa pubblica” e dell’art. 92, comma 2*bis*, dove è contemplata la redazione di una scheda tecnico-normativa per l’istruttoria dei progetti di legge contenente l’individuazione del contesto normativo in cui si inserisce il progetto, la coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e con la normativa nazionale e dell’Unione europea, la previsione di adeguati strumenti di copertura finanziaria e la corretta formulazione dei testi in base alle regole per la redazione dei testi normativi.

⁴⁵ Le leggi di abrogazione generale cancellano espressamente la normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili. Hanno promulgato leggi di “disboscamento” l’Abruzzo (LLRR 45/2013, 11/2019 e LR 6/2021); la Calabria (LLRR 22/2010 e 28/2011); la Campania (LLRR 21/2005 e 29/2012); l’Emilia-Romagna (LLRR 27/1998, 31/1999 e 27/2013); la Liguria (LLRR 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019); la Lombardia (LLRR 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018); le Marche (10/2001, 7/2003 e 45/2015); il Molise (LR 13/2010); la Puglia (28/1998); la Toscana (LLRR 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009); l’Umbria (LLRR 30/1999, 4/2010 e 22/2012); il Veneto LLRR (15/2000, 3/2004 e 19/2009); il Friuli Venezia Giulia (LLRR 3/2001 e 11/2010); la PA di Trento (LP15/1998); la Valle d’Aosta (LLRR 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012).

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2022

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	47	537	1.242	100.511
Basilicata	45	212	365	n.d.
Calabria	55	406	883	67.471
Campania	19	171	374	31.709
Emilia R.	25	264	528	39.970
Lazio	21	283	743	102.027
Liguria	17	309	631	51.586
Lombardia	35	274	675	84.704
Marche	33	339	963	63.131
Molise	28	184	509	n.d.
Piemonte	28	283	604	51.259
Puglia	33	355	787	73.415
Toscana	43	473	952	93.650
Umbria	18	206	347	33.465
Veneto	32	334	751	58.513
Totale Regioni ordinarie	479	4.630	10.354	851.411
Friuli V. Giulia	23	440	2.694	n.d.
P.a. Bolzano	17	270	812	n.d.
P.a. Trento	21	312	546	62.380
Sardegna	25	191	540	n.d.
Sicilia	16	207	836	64.152
Trentino A.A.	9	75	124	12.773
Valle d'Aosta	33	407	1.034	85.779
Totale Regioni spec.e P.a.	144	1.902	6.586	225.084
TOTALE	623	6.532	16.940	1.076.495

n. medio di leggi per regione **28,3**

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2022

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	47	537	1.242	100.511
Basilicata	45	212	365	n.d.
Calabria	55	406	883	67.471
Campania	19	171	374	31.709
Emilia R.	24	261	525	39.677
Lazio	21	283	743	102.027
Liguria	17	309	631	51.586
Lombardia	35	274	675	84.704
Marche	32	338	962	63.091
Molise	28	184	509	n.d.
Piemonte	28	283	604	51.259
Puglia	33	355	787	73.415
Toscana	42	471	949	92.961
Umbria	18	206	347	33.465
Veneto	32	334	751	58.513
Totale Regioni ordinarie	476	4.624	10.347	850.389
Friuli V. Giulia	23	440	2.694	n.d.
P.a. Bolzano	17	270	812	n.d.
P.a. Trento	21	312	546	62.380
Sardegna	25	191	540	n.d.
Sicilia	16	207	836	64.152
Trentino A.A.	9	75	124	12.773
Valle d'Aosta	33	407	1.034	85.779
Totale Regioni spec.e P.a.	144	1.902	6.586	225.084
TOTALE	620	6.526	16.933	1.075.473

n. medio di leggi per regione **28,2**

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2022

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	1	3	3	293
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	1	1	40
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	2	3	689
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	3	6	7	1.022
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Regioni spec.e P.a.	0	0	0	0
TOTALE	3	6	7	1.022

n. medio di leggi per regione **0,1**

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2022- V.a. - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	27	20	0	0	0	0	47
Basilicata	36	9	0	0	0	0	45
Calabria	8	47	0	0	0	0	55
Campania	9	10	0	0	0	0	19
Emilia R.	21	3	1	0	0	0	25
Lazio	12	9	0	0	0	0	21
Liguria	15	2	0	0	0	0	17
Lombardia	17	18	0	0	0	0	35
Marche	20	13	0	0	0	0	33
Molise	20	8	0	0	0	0	28
Piemonte	16	12	0	0	0	0	28
Puglia	19	14	0	0	0	0	33
Toscana	27	16	0	0	0	0	43
Umbria	10	8	0	0	0	0	18
Veneto	19	11	2	0	0	0	32
Totale Regioni ordinarie	276	200	3	0	0	0	479
Friuli V. Giulia	18	5	0	0	0	0	23
P.a. Bolzano	13	4	0	0	0	0	17
P.a. Trento	15	5	1	0	0	0	21
Sardegna	9	15	1	0	0	0	25
Sicilia	6	10	0	0	0	0	16
Trentino A.A.	8	1	0	0	0	0	9
Valle d'Aosta	27	5	1	0	0	0	33
Totale Regioni spec.e P.a.	96	45	3	0	0	0	144
TOTALE	372	245	6	0	0	0	623

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2022* - V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	57,4%	42,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	80,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	14,5%	85,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	47,4%	52,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	84,0%	12,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	48,6%	51,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	60,6%	39,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	57,6%	42,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	62,8%	37,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	55,6%	44,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	59,4%	34,4%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	57,6%	41,8%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Friuli V. Giulia	78,3%	21,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	76,5%	23,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	71,4%	23,8%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	36,0%	60,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	37,5%	62,5%	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	81,8%	15,2%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	66,7%	31,3%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
TOTALE	59,7%	39,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%

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

** Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2022- V.a.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	7	6	9	8	17	47
Basilicata	11	21	6	4	3	45
Calabria	30	13	12	0	0	55
Campania	17	0	1	0	1	19
Emilia R.	11	10	4	0	0	25
Lazio*	8	0	1	3	9	21
Liguria	5	8	3	1	0	17
Lombardia	7	17	2	6	3	35
Marche	8	8	7	9	1	33
Molise	9	7	7	1	4	28
Piemonte	9	6	5	4	4	28
Puglia	5	8	9	7	4	33
Toscana	25	8	7	2	1	43
Umbria	7	1	5	3	2	18
Veneto	2	15	7	4	4	32
Totale Regioni ordinarie	161	128	85	52	53	479
Friuli V. Giulia	17	3	2	1	0	23
P.a. Bolzano	9	8	0	0	0	17
P.a. Trento	5	7	2	4	3	21
Sardegna	13	4	0	1	7	25
Sicilia	7	0	3	2	4	16
Trentino A.A.	6	1	1	0	1	9
Valle d'Aosta	23	5	3	1	1	33
Totale Regioni spec.e P.a.	80	28	11	9	16	144
TOTALE	241	156	96	61	69	623

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2022*- V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	14,9%	12,8%	19,1%	17,0%	36,2%	100%
Basilicata	24,4%	46,7%	13,3%	8,9%	6,7%	100%
Calabria	54,5%	23,6%	21,8%	0,0%	0,0%	100%
Campania	89,5%	0,0%	5,3%	0,0%	5,3%	100%
Emilia R.	44,0%	40,0%	16,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio*	38,1%	0,0%	4,8%	14,3%	42,9%	100%
Liguria	29,4%	47,1%	17,6%	5,9%	0,0%	100%
Lombardia	20,0%	48,6%	5,7%	17,1%	8,6%	100%
Marche	24,2%	24,2%	21,2%	27,3%	3,0%	100%
Molise	32,1%	25,0%	25,0%	3,6%	14,3%	100%
Piemonte	32,1%	21,4%	17,9%	14,3%	14,3%	100%
Puglia	15,2%	24,2%	27,3%	21,2%	12,1%	100%
Toscana	58,1%	18,6%	16,3%	4,7%	2,3%	100%
Umbria	38,9%	5,6%	27,8%	16,7%	11,1%	100%
Veneto	6,3%	46,9%	21,9%	12,5%	12,5%	100%
Totale Regioni ordinarie	33,6%	26,7%	17,7%	10,9%	11,1%	100%
Friuli V. Giulia	73,9%	13,0%	8,7%	4,3%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	52,9%	47,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	23,8%	33,3%	9,5%	19,0%	14,3%	100%
Sardegna	52,0%	16,0%	0,0%	4,0%	28,0%	100%
Sicilia	43,8%	0,0%	18,8%	12,5%	25,0%	100%
Trentino A.A.	66,7%	11,1%	11,1%	0,0%	11,1%	100%
Valle d'Aosta	69,7%	15,2%	9,1%	3,0%	3,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	55,6%	19,4%	7,6%	6,3%	11,1%	100%
TOTALE	38,7%	25,0%	15,4%	9,8%	11,1%	100%

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

Tabella 4 - Tipologia normativa - 2022- V.a.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	inter-settoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	1	13	3	2	6	21	1	0	47
Basilicata	0	9	0	0	4	32	0	0	45
Calabria	4	15	1	2	25	8	0	0	55
Campania	3	0	0	0	7	9	0	0	19
Emilia R.	0	6	1	8	5	4	0	1	25
Lazio	0	9	5	0	2	5	0	0	21
Liguria	1	5	3	0	5	3	0	0	17
Lombardia	1	13	0	3	13	5	0	0	35
Marche	0	12	0	1	14	5	0	1	33
Molise	0	7	1	0	4	16	0	0	28
Piemonte	0	12	0	1	9	6	0	0	28
Puglia	3	3	0	4	11	12	0	0	33
Toscana	1	6	4	2	22	7	0	1	43
Umbria	0	7	0	0	7	4	0	0	18
Veneto	0	16	1	0	10	5	0	0	32
Totale Regioni ordinarie	14	133	19	23	144	142	1	3	479
Friuli V. Giulia	2	10	3	0	4	4	0	0	23
P.a. Bolzano	1	2	2	0	4	8	0	0	17
P.a. Trento	0	3	0	0	14	4	0	0	21
Sardegna	0	11	0	2	4	8	0	0	25
Sicilia	0	8	0	0	2	6	0	0	16
Trentino A.A.	0	2	1	0	2	4	0	0	9
Valle d'Aosta	0	6	1	7	12	7	0	0	33
Totale Regioni spec.e P.a.	3	42	7	9	42	41	0	0	144
TOTALE	17	175	26	32	186	183	1	3	623

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2022* - V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	2,1%	27,7%	6,4%	4,3%	12,8%	44,7%	2,1%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	8,9%	71,1%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	7,3%	27,3%	1,8%	3,6%	45,5%	14,5%	0,0%	0,0%	100%
Campania	15,8%	0,0%	0,0%	0,0%	36,8%	47,4%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	0,0%	24,0%	4,0%	32,0%	20,0%	16,0%	0,0%	4,0%	100%
Lazio	0,0%	42,9%	23,8%	0,0%	9,5%	23,8%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	5,9%	29,4%	17,6%	0,0%	29,4%	17,6%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	2,9%	37,1%	0,0%	8,6%	37,1%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Marche	0,0%	36,4%	0,0%	3,0%	42,4%	15,2%	0,0%	3,0%	100%
Molise	0,0%	25,0%	3,6%	0,0%	14,3%	57,1%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	0,0%	42,9%	0,0%	3,6%	32,1%	21,4%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	9,1%	9,1%	0,0%	12,1%	33,3%	36,4%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	2,3%	14,0%	9,3%	4,7%	51,2%	16,3%	0,0%	2,3%	100%
Umbria	0,0%	38,9%	0,0%	0,0%	38,9%	22,2%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	0,0%	50,0%	3,1%	0,0%	31,3%	15,6%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	2,9%	27,8%	4,0%	4,8%	30,1%	29,6%	0,2%	0,6%	100%
Friuli V. Giulia	8,7%	43,5%	13,0%	0,0%	17,4%	17,4%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	5,9%	11,8%	11,8%	0,0%	23,5%	47,1%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%	66,7%	19,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	44,0%	0,0%	8,0%	16,0%	32,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	12,5%	37,5%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	22,2%	11,1%	0,0%	22,2%	44,4%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	18,2%	3,0%	21,2%	36,4%	21,2%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	2,1%	29,2%	4,9%	6,3%	29,2%	28,5%	0,0%	0,0%	100%
TOTALE	2,7%	28,1%	4,2%	5,1%	29,9%	29,4%	0,2%	0,5%	100%

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

Tabella 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali - 2022

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	14	3	21,4
Basilicata	9	3	33,3
Calabria	19	1	5,3
Campania	3	0	0,0
Emilia R.	6	0	0,0
Lazio	9	0	0,0
Liguria	6	0	0,0
Lombardia	14	0	0,0
Marche	12	4	33,3
Molise	7	0	0,0
Piemonte	12	0	0,0
Puglia	6	0	0,0
Toscana	7	0	0,0
Umbria	7	0	0,0
Veneto	16	0	0,0
Totale Regioni ordinarie	147	11	7,5
Friuli V. Giulia	12	5	41,7
P.a. Bolzano	3	1	33,3
P.a. Trento	3	1	33,3
Sardegna	11	0	0,0
Sicilia	8	4	50,0
Trentino A.A.	2	0	0,0
Valle d'Aosta	6	2	33,3
Totale Regioni spec.e P.a.	45	13	28,9
TOTALE	192	24	12,5

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 20202

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	47	34	9	4	19,1
Basilicata	45	41	4	0	8,9
Calabria	55	24	25	6	45,5
Campania	19	11	6	2	31,6
Emilia R.	25	16	7	2	28,0
Lazio	21	15	1	5	4,8
Liguria	17	11	4	2	23,5
Lombardia	35	18	12	5	34,3
Marche	33	10	15	8	45,5
Molise	28	22	5	1	17,9
Piemonte	28	14	8	6	28,6
Puglia	33	13	20	0	60,6
Toscana	43	13	25	5	58,1
Umbria	18	10	7	1	38,9
Veneto	32	13	19	0	59,4
Totale Regioni ordinarie	479	265	167	47	34,9
Friuli V. Giulia	23	9	5	9	21,7
P.a. Bolzano	17	10	3	4	17,6
P.a. Trento	21	5	15	1	71,4
Sardegna	25	13	8	4	32,0
Sicilia	16	6	2	8	12,5
Trentino A.A.	9	3	2	4	22,2
Valle d'Aosta	33	17	14	2	42,4
Totale Regioni spec.e P.a.	144	63	49	32	34,0
TOTALE	623	328	216	79	34,7

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2022

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	7
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	3
		4	Personale e amministrazione	9
		5	Enti locali, decentramento	14
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	12
		7	Multimateria	4
			Totale	50
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	16
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	6
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	15
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	32
		10	Caccia, pesca e itticoltura	7
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	5
		13	Multimateria	3
	Totale	95		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	26
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	18
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	2
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	1

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	3
		9	Multimateria	1
			Totale	70
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	45
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	33
		4	Istruzione scolastica e universitaria	8
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	9
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	32
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	2
		10	Ordinamento della comunicazione	3
		11	Spettacolo	1
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	13
		14	Multimateria	5
	Totale	161		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	183
		2	Contabilità regionale	3
		3	Tributi	11
		4	Multimateria	1
	Totale	198		
6	Multisetto*			49
			TOTALE	623

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

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2022

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	43	4	0	47	91,5	8,5	0,0	100,0
Basilicata	36	9	0	45	80,0	20,0	0,0	100,0
Calabria	38	16	1	55	69,1	29,1	1,8	100,0
Campania	9	10	0	19	47,4	52,6	0,0	100,0
Emilia R.	12	13	0	25	48,0	52,0	0,0	100,0
Lazio	13	4	4	21	61,9	19,0	19,0	100,0
Liguria	7	5	5	17	41,2	29,4	29,4	100,0
Lombardia	10	8	17	35	28,6	22,9	48,6	100,0
Marche	11	7	15	33	33,2	21,2	45,5	100,0
Molise	25	3	0	28	89,3	10,7	0,0	100,0
Piemonte	23	5	0	28	82,1	17,9	0,0	100,0
Puglia	21	10	2	33	63,6	30,3	6,1	100,0
Toscana	9	10	24	43	20,9	23,3	55,8	100,0
Umbria	9	6	3	18	50,0	33,3	16,7	100,0
Veneto	16	10	6	32	50,0	31,3	18,8	100,0
TOTALE	282	120	77	479	58,9	25,1	16,1	100,0

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

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2022

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	47	551	-504
Basilicata	45	0	45
Calabria	55	8	47
Campania	19	2	17
Emilia R.	25	9	16
Lazio	21	1	20
Liguria	17	3	14
Lombardia	35	0	35
Marche	33	18	15
Molise	28	7	21
Piemonte	28	1	27
Puglia	33	1	32
Toscana	43	1	42
Umbria	18	0	18
Veneto	32	10	22
Totale Regioni ordinarie	479	612	-133
Friuli V. Giulia	23	9	14
P.a. Bolzano	17	3	14
P.a. Trento	21	0	21
Sardegna	25	0	25
Sicilia	16	0	16
Trentino A.A.	9	0	9
Valle d'Aosta	33	7	26
Totale Regioni spec.e P.a.	144	19	125
TOTALE	623	631	-8

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2022*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate**	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.833	2.247	1.586
Basilicata	2.151	988	1.163
Calabria	1.753	649	1.104
Campania	1.761	668	1.093
Emilia R.	1.899	1.032	867
Lazio	2.439	999	1.440
Liguria	2.198	1.067	1.131
Lombardia	2.489	1.943	546
Marche	2.054	905	1.149
Molise	1.530	714	816
Piemonte	2.413	1.424	989
Puglia***	2.038	597	1.441
Toscana	3.675	2.268	1.407
Umbria	1.928	1.024	904
Veneto	2.494	1.372	1.122
Totale Regioni ordinarie	34.655	17.897	16.758
Friuli V. Giulia	2.601	1.313	1.288
P.a. Bolzano	1.579	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.499	929	570
Sardegna	2.858	n.d.	n.d.
Sicilia	3.268	143	3.125
Trentino A.A.	1.226	32	1.194
Valle d'Aosta	3.071	1.936	1.135
Totale Regioni spec.e P.a.	16.102	4.353	7.312
TOTALE	50.757	22.250	24.070

* La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica, non riportate nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni dove, pertanto, figurano dati diversi.

** In alcune Regioni nel totale delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie. Anche in questo caso, pertanto, il dato differisce da quello riportato nei Rapporti sulla legislazione regionale.

*** Dopo una verifica da parte della Regione (nel 2021 indicava 484 leggi abrogate), il dato è stato riallineato considerando valido quello a partire dal 2020 (dove figuravano 596 leggi abrogate).



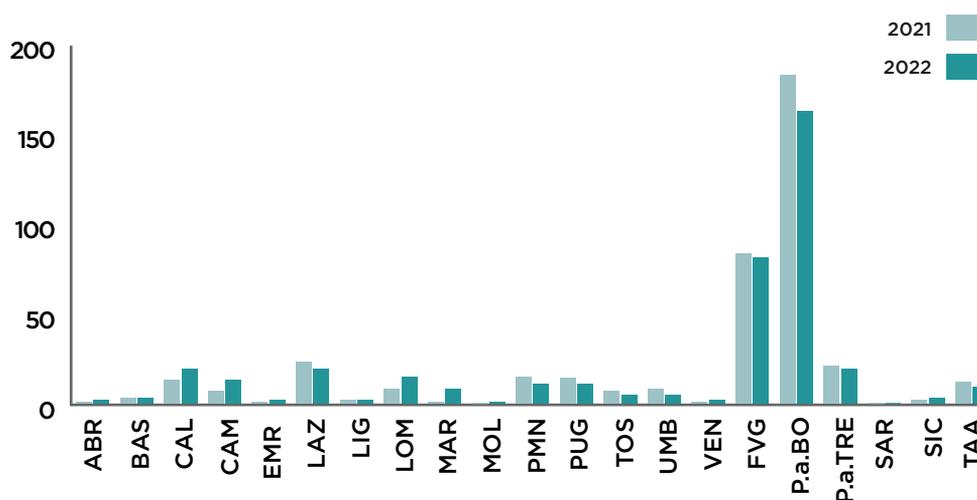
4.2 L'andamento della produzione regolamentare*

I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2022, le Regioni hanno emanato complessivamente 394 regolamenti. Più nel dettaglio, le Regioni ordinarie ne hanno emanato 118 e le specialità 276 (cfr. tabella 1).

Vi è, dunque, un lieve decremento di 10 unità rispetto ai 404 regolamenti emanati nel 2021¹. Il decremento è avvenuto soprattutto nelle specialità con 24 regolamenti in meno (nelle regioni ordinarie, invece, si è registrato un aumento di 14 unità) (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Produzione regolamentare (anni 2021-2022)



Nonostante la diminuzione in valori assoluti, la dimensione fisica degli atti è, invece, aumentata; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 2.636 articoli e dai 7.315 commi del 2021 si passa ai 3.381 articoli e ai 9.999 commi del 2022 (cfr. tabelle 2 e 3).

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2022 anche

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

¹ Cfr., per il 2021, La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, in www.temi.camera.it>Comitato per la legislazione>Ultimi temi>Verso il prossimo Rapporto sulla legislazione, Roma 2022, in particolare, tabella 1.

con quelli degli anni successivi al 2000. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento del ricorso alla fonte (96 regolamenti²); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo³, con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Si riducono di 12 unità nel 2018 (140 regolamenti) per tornare ad aumentare nel 2019 di 15 unità (155 regolamenti), diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti) e di 46 unità nel 2021 (104 regolamenti). Tornano ad aumentare leggermente nel 2022 di 14 unità (118 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 significative, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, come quella della Regione Puglia che, a partire dal 2001, ricorre alla fonte secondaria in modo sempre più rilevante (per tutti basti ricordare i 38 atti del 2012) e di alcune Regioni ordinarie che, sia pure con alcune oscillazioni soprattutto negli ultimi anni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana) ormai con costanza, si avvalgono dei regolamenti. Poco "sfruttato" è l'utilizzo della fonte secondaria nelle altre Regioni ordinarie.

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il considerevole ricorso alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella PA 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. Se si esclude, poi, il caso della PA di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente. In particolare per la Valle d'Aosta e la Sardegna molto probabilmente valgono le medesime considerazioni

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

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

che valevano per le Regioni ordinarie prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, vale a dire quando le funzioni legislativa e regolamentare erano attribuite entrambe al Consiglio, la seconda delle funzioni richiamate veniva scarsamente o addirittura non esercitata. Il fenomeno si spiegava, in parte, per l'indifferenza sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza del medesimo organo e date, almeno in alcune Regioni, anche le medesime procedure di formazione dei due tipi di atti.

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 2022, nelle specialità, a fronte di 144 leggi risultano emanati 276 regolamenti.

Nel 2021⁴, nelle specialità, a fronte di 165 leggi risultavano emanati 300 regolamenti (nel 2020 le leggi erano 149 e i regolamenti 303).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 479 leggi, risultano emanati 118 regolamenti. Nel 2021, le leggi erano 506 e i regolamenti 104 (nel 2020, le leggi erano 563 e i regolamenti 150).

Confrontando i dati (*cf.* tabella 1) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 38,7% (era del 37,6% nel 2021). È pari, invece, al 65,7 % nelle specialità (era del 64,5% nel 2021) e al 19,8% nelle Regioni ordinarie (era del 17,0% nel 2021).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa (*cf.* 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 34,1% (era del 26,7% nel 2021, 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 49,4% (era del 43,3% nel 2021, del 42,7% nel 2020, del

⁴ *Cfr. La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 1.*

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 24,8% (era del 16,1% nel 2021, 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 2022, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 37,1% (era del 30,1% nel 2021, 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 Regioni a statuto speciale è del 44,9% (era del 43,2% nel 2021, 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 aumento di 6 punti percentuali rispetto alla percentuale calcolata in articoli, è del 30,9% (era del 19,6% nel 2021, 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 2022 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 23 leggi e gli 81 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 77,9%, i 440 articoli di legge e i 1.278 articoli di regolamento la fanno scendere di poco più di 3 punti percentuali (74,4%), mentre i 2.694 commi di legge e i 3.232 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 20 punti percentuali (54,5%).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2022, nella Regione Piemonte, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 28,2%, mentre sale al 34,5% se calcolata sul numero degli articoli e al 44,2% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 28 leggi, pur se superiori di 17 unità rispetto ai regolamenti (11), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente nella regione Marche dove la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 19,5%, mentre sale al 38,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 45,8% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 33 leggi, pur essendo superiori di ben 25 unità rispetto ai regolamenti (8) sono meno complesse e più "leggere".

I regolamenti per organo competente

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

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

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2022, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nelle Regioni Marche e 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 (8 nel 2022, 1 nel 2021, 7 nel 2020 più 1 di Consiglio, 3 nel 2019 più 2 di Consiglio, 5 nel 2018 più 2 di Consiglio, 3 nel 2017 più 2 di Consiglio, 4 nel 2016, 6 nel 2015 più 2 di Consiglio). Anche nella Regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della Regione Marche), i due regolamenti del 2022 sono della Giunta così come l'unico regolamento del 2021, 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

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

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

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

Dei 394 regolamenti indicati, 390 pari al 99,0% del totale risultano emanati dalle Giunte e solo 4 pari all'1% del totale dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 118 regolamenti, 116 sono emanati dagli Esecutivi⁶ e 2 dall'Assemblea legislativa dell'Abruzzo così come nelle specialità, su 276 regolamenti, 274 sono emanati dalle Giunte e 2 dall'Assemblea legislativa della Valle d'Aosta.

Sostanzialmente identiche le percentuali nel 2021, quando su 404 regolamenti indicati, 403 pari al 99,8% del totale risultavano emanati dalle Giunte e solo 1 pari allo 0,2% del totale dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 104 regolamenti, 103 erano emanati dagli Esecutivi⁷ e 1 dall'Assemblea legislativa della regione Abruzzo, mentre nelle specialità, i 300 regolamenti erano tutti delle Giunte.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito proprio perché tutti a rilevanza esterna sono trattati nel loro insieme, siano essi di Giunta o di Consiglio. Non viene, cioè, operata alcuna distinzione secondo l'organo di provenienza.

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 394 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (142 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (118 regolamenti). Seguono, poi, i 61 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 60 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale”, i 12 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”. Un solo regolamento è classificato nel “multisetore”.

Sostanzialmente identica la situazione registrata nel 2021 quando su 404 regolamenti emanati facevano la parte del leone quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (141 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (128 regolamenti). Seguivano, poi, i 66 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 61 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale”. Altri 8 regolamenti erano classificati nella “finanza regionale”.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie:

⁶ Di cui 49 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

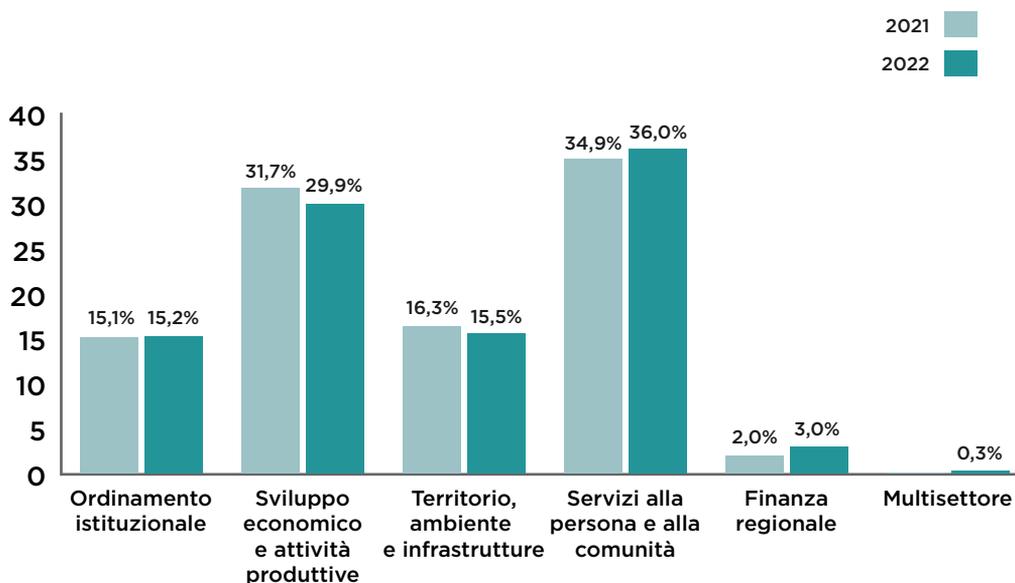
⁷ Di cui 62 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

su 118 regolamenti emanati, 37 riguardano lo sviluppo economico, 30 i servizi, 27 l'ordinamento istituzionale, 20 il territorio, 3 la finanza e 1 il multisettore. Nelle specialità, invece, è in testa il settore dei servizi con 112 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 81 regolamenti, dal territorio con 41, dall'ordinamento istituzionale con 33 e dalla finanza con 9 regolamenti.

Una situazione leggermente diversa si era verificata nel 2021 per le Regioni ordinarie quando 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 era sempre in testa 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 erano classificati nel macrosettore della finanza.

Dal confronto dei dati relativi al 2022 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge, dunque, un leggero incremento, in valori percentuali, del campo dei servizi (che passa dal 34,9% al 36,0%) e del macrosettore della finanza (dal 2,0% al 3,0%) mentre in tutti gli altri macrosettori si registrano lievi decrementi. Più in particolare, si passa dal 16,3% al 15,5% del macrosettore relativo al territorio, dal 31,7% al 29,9% del macrosettore relativo allo sviluppo economico mentre sostanzialmente invariate restano le percentuali del macrosettore dell'ordinamento istituzionale (15,1% nel 2021 e 15,2% nel 2022). Lo 0,3% è riservato al multisettore (cfr. grafico 2).

Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori (anni 2021-2022)



Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno

dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco “sfruttati” 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 50 regolamenti (pari all’83,3% 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 Giunta⁸, le modalità di conferimento degli incarichi di dirigente generale dei dipartimenti della Giunta e delle strutture equiparate⁹ o di affidamento di incarichi individuali di consulenza a soggetti esterni all’amministrazione¹⁰, nonché di regolamenti relativi alla disciplina per il passaggio diretto di personale proveniente da altre amministrazioni, al sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa, al Codice di comportamento del personale regionale¹¹.

Il dato dei regolamenti ascritti alla materia “personale e amministrazione” è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (9). 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 56% di quelle del 2022 prevedono norme nella materia indicata)¹² sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Se si escludono i 5 regolamenti classificati nella voce “enti locali e decentramento” e i 5 della voce “altro” che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi non risulta interessato da alcun atto normativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. La voce “agricoltura e foreste” con 35 regolamenti (pari al 29,7%) e la voce “caccia e pesca” con 10 regolamenti (pari all’8,5%) raggiungono, infatti, il 38,2% del totale dei regolamenti del macrosettore.

⁸ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 3/2022, Campania 7e 12/2022, Lazio 3, 6, 8, 12 15, 17/2022.

⁹ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 2/2022 e Liguria 4/2022.

¹⁰ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 19/2022.

¹¹ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Puglia 5/2022, Basilicata 1/2022, Friuli Venezia Giulia 153/2022.

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

Rientrano nella prima materia richiamata, alcuni regolamenti relativi alla gestione e dismissione dei beni della riforma fondiaria, alla tutela e valorizzazione del patrimonio forestale, all'istituzione del registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co, alla raccolta e commercializzazione dei funghi e dei tartufi¹³. Sono ascrivibili alla seconda voce, alcuni regolamenti relativi alla disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale e alle modalità per il rilascio dei permessi annuali di caccia¹⁴.

Allo "sviluppo rurale" seguono, poi, la voce "turismo" con 19 regolamenti (16,1%), voce che attrae anche alcuni atti recanti disposizioni per la disciplina delle attività agrituristiche¹⁵, cui seguono regolamenti recanti la disciplina del turismo rurale, dell'ittiturismo e del turismo itinerante, nonché la disciplina degli alberghi diffusi¹⁶. I 16 regolamenti (13,6%) della voce "commercio, fiere e mercati" comprendono alcuni regolamenti di attuazione delle leggi sul sistema fieristico regionale, sulla salvaguardia e la valorizzazione delle botteghe storiche, nonché sui requisiti igienico-sanitari per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande¹⁷.

Se si escludono, poi, gli 11 regolamenti delle voci "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", i 10 attinenti alla "ricerca, trasporto e produzione di energia" e gli 8 classificati nella voce "altro" che comprende alcuni regolamenti in materia di programmazione negoziata, supporto e assistenza allo sviluppo locale 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, 20 regolamenti (32,3% del totale del macrosettore) e 17 (pari al 27,9%).

Rientrano nella prima voce i regolamenti recanti disposizioni in materia di esercizio, conduzione, manutenzione e ispezione degli impianti termici degli edifici, di concessione di contributi per lo smaltimento dell'amianto da edifici pubblici e privati, quelli a copertura delle spese di gestione dei parchi comunali e intercomunali, 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, nonché i regolamenti in materia di valutazione di impatto ambientale¹⁸.

Sono ascrivibili alla seconda voce, per richiamare solo qualche esempio, i regolamenti che dettano misure di sostegno per l'acquisto e la ristrutturazione della prima casa e quelli che disciplinano le modalità di svolgimento delle attività di vigilanza delle opere e

¹³ Cfr., ad esempio, i regolamenti Basilicata 3/2022, Calabria 5 e 17/2022, Campania 11/2022, Liguria 1 e 2 /2022.

¹⁴ Cfr., ad esempio, i regolamenti Marche 1/2022, Umbria 1/2022, Friuli Venezia Giulia 11/2022.

¹⁵ Cfr., ad esempio, il regolamento Marche 8/2022.

¹⁶ Cfr., ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 3/2022, Piemonte 11/2022, Lombardia 15/2022.

¹⁷ Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 7/2022, Lazio 11/2022, Valle d'Aosta 2/2022.

¹⁸ Cfr., ad esempio, i regolamenti Emilia-Romagna 2/2022, Friuli Venezia Giulia 44, 45, 46, 114 e 126/2022, PA Trento 19-76/2022.

delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico¹⁹.

Altri 10 atti riguardano, poi, la voce “risorse idriche e difesa del suolo” che raccoglie, ad esempio, regolamenti recanti la disciplina delle procedure per il rilascio delle concessioni idrauliche²⁰.

Se si escludono altri 9 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 56 regolamenti (pari al 39,4% di regolamenti sul totale del macrosettore) seguita dalla “tutela della salute” con 21 regolamenti (14,9%).

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti, nuovi o di manutenzione, recanti le procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socio-assistenziale, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità, quelli che disciplinano l'albo regionale delle organizzazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza di genere e gli interventi a sostegno delle famiglie dei minori nello spettro autistico, nonché quelli che attuano la legge di riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, la legge di riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali e la legge in materia di politiche della famiglia (con la creazione di due strumenti quali la Carta e la Dote famiglia)²¹.

Sono inseriti nella seconda voce, per richiamare solo alcuni esempi, i regolamenti che disciplinano il servizio di psicologia di base e quelli inerenti ai requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici delle strutture eroganti prestazioni chirurgiche e procedure diagnostico-terapeutiche, nonché quelli che dettano disposizioni relative ai rischi derivanti dall'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti presso le strutture sanitarie²².

Le voci “beni e attività culturali” e “spettacolo” registrano in totale 18 regolamenti e comprendono, ad esempio, regolamenti sulle modalità e i requisiti per l'iscrizione all'Albo regionale degli istituti culturali, per l'inserimento dei servizi culturali nelle organizzazioni regionali bibliotecaria, museale e archivistica e per l'uso e la revoca del logo identificativo degli ecomusei, per la valorizzazione e l'insegnamento della lingua friulana, nonché quelli sui finanziamenti per progetti e attività di Fondazioni e Teatri e per l'adeguamento delle attrezzature tecniche delle sale cinematografiche o teatrali²³.

Le voci “formazione professionale”, “istruzione scolastica e universitaria” e “altro”

¹⁹ Cfr., ad esempio, i regolamenti Basilicata 2/2022, Toscana, 1/2022.

²⁰ Cfr., ad esempio, i regolamenti Abruzzo 1/2022, Lazio 1/2022, Liguria 2/2022.

²¹ Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 18/2022, Lazio 9 e 14/2022, Lazio 13/2022, Lombardia 2/2022, Molise 1/2022, Friuli Venezia Giulia 75/2022.

²² Cfr., ad esempio, i regolamenti Campania 8/2022 e Toscana 39/2022, Puglia 10/2022, PA Trento 8-65/2022.

²³ Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 16/2022, Friuli Venezia Giulia 30/2022, Friuli Venezia Giulia 129 e 138/2022, Friuli Venezia Giulia 132 e 135/2022.

che raggruppa regolamenti in materia di sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e dei consumatori, contrasto all'usura, ecc. registrano 14, 11 e 10 regolamenti. Molto scarso il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale" (8, 2 e 2 regolamenti classificati nelle voci "tributi" "contabilità" e "multimateria").

Se si confrontano i dati dell'anno in esame con quelli del 2021²⁴, 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 2021, infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" il numero maggiore di regolamenti 46 (75,4%) interessava la materia "personale e amministrazione". Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" erano, invece, i regolamenti classificati nella voce "altro" a totalizzare il maggior numero di regolamenti sul totale del macrosettore (40, pari al 31,3%), seguiti da quelli inerenti allo sviluppo rurale (con 38 regolamenti "agricoltura e foreste" e "caccia e pesca", considerate nel complesso raggiungevano il 29,7% del totale). Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" i regolamenti più numerosi riguardavano sempre "protezione della natura e dell'ambiente" e "territorio e urbanistica" (rispettivamente 17, pari al 25,8% e 15, pari al 22,7%). Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti 37 (pari al 26,2%) e 26 (pari al 18,4%) si rinveniva nel campo dei "servizi sociali" e nella materia "tutela della salute", cui seguivano 15 regolamenti in "beni e attività culturali", 14 in "altro", 12 in "lavoro" e 11 in "istruzione scolastica e universitaria".

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 PA 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 soffermandosi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente "sfruttate".

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 o

²⁴ Cfr. *La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 5.*

emanati in un arco di tempo relativamente recente²⁵. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni²⁶.

Nel 2022 i regolamenti di manutenzione sono 163 su 394, pari al 41,4%: 48,3% nelle Regioni ordinarie (57 su 118) e 38,4% nelle specialità (106 su 276) (cfr. tabella 6). Nel 2021²⁷, invece, i regolamenti di manutenzione erano 186 su 404, pari al 46,0%; 11 punti in più nelle Regioni ordinarie (64 su 104, pari al 61,5%) e 2 punti in più nelle specialità (122 su 300, pari al 40,7%). nelle Regioni a statuto speciale (122 su 300).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella PA di Trento su 19 regolamenti emanati 14, pari al 73,7% sono regolamenti di manutenzione (nel 2021 erano il 57,1%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 50,6% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (percentuale poco più alta nel 2021: 56,8%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 11 di manutenzione, pari al 57,9% del totale (nel 2021 raggiungevano addirittura il 76,9% del totale), così il Lazio sempre con il 57,9% di regolamenti di manutenzione (11 su 19) nel 2022 e il 60,9% nel 2021 (14 su 23) e il 70,0% (21 su 30) nel 2020 e la Puglia con il 63,6% (7 su 11) nel 2022 e il 50,0% (7 su 14) nel 2021.

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

²⁵ Cfr., ad esempio, il regolamento Lazio 14/2022, di modifica del regolamento 9 dello stesso anno, concernente l'Albo regionale delle organizzazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza di genere; i regolamenti Puglia 2/2022, di modifica del regolamento 10/2021, recante attuazione del Piano Faunistico-Venatorio regionale 2018-2023; Friuli Venezia Giulia 103/2022, di modifica del regolamento 152/2021, recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per l'ammmodernamento delle unità abitative ammobiliate a uso turistico; PA Trento 3-60/2022, di modifica del regolamento 17-51/2021, concernente la valutazione strategica (VAS) di piani e programmi provinciali.

²⁶ Cfr., ad esempio, il regolamento Liguria 2/2022, di modifica del regolamento 7/2013 (disposizioni per il rilascio delle concessioni ai fini dell'utilizzo delle aree del demanio idrico); il regolamento Lombardia 1/2022, di modifica del regolamento 6/2014 (disciplina dei servizi di noleggio con conducente); il regolamento Marche 8/2022, di modifica del regolamento 6/2013 (disposizioni in materia di agriturismo); il regolamento Molise 1/2022, di modifica del regolamento 11/2015 (attuativo della legge di riordino 13/2014 del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali); il regolamento Piemonte 9/2022, di modifica del regolamento 9/2011 (disposizioni sul bando di concorso e sulla graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale); il regolamento Umbria 4/2022, di modifica del regolamento 7/2011 (disciplina regionale per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili); il regolamento Friuli Venezia Giulia 95/2022, di modifica del regolamento 274/2012 (disposizioni in materia di risorse forestali); il regolamento PA Trento 11-68/2022, di modifica del regolamento 11-13/2009 (disposizioni in materia di edilizia sostenibile).

²⁷ Cfr. La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 6.

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 due regolamenti, rispettivamente, in materia di requisiti aggiuntivi e classificazione delle strutture sanitarie e socio-sanitarie di assistenza territoriale extra-ospedaliera e in materia di acquisizione della qualifica di assistente di studio odontoiatrico, in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali²⁸, la Campania un regolamento recante la disciplina dei requisiti e delle procedure per il rilascio dell'autorizzazione dei Centri di Assistenza Tecnica, e il Lazio concernente le attività commerciali in sede fissa e le forme speciali di vendita, in attuazione dei rispettivi testi unici sul commercio²⁹, la Lombardia un regolamento di attuazione delle norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria e attività funebre, attuativi del testo unico in materia di sanità³⁰. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un regolamento molto corposo (35 articoli, 121 commi e 4 allegati).

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Lombardia ha novellato 2 regolamenti dettati in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di sanità e in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale³¹.

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 21/2020 che ha disciplinato il sistema fieristico regionale³²; la Regione Toscana 2 regolamenti attuativi della legge sul governo del territorio (LR 65/2014)³³; la Regione Umbria un regolamento in attuazione di alcune disposizioni della LR 23/2003, recante norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale³⁴. Si tratta di regolamenti corposi, molto articolati, soprattutto quello del Lazio (12 articoli e 54 commi) e il primo della Toscana (18 articoli e 63 commi).

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate dalle specialità, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro (LR 18/2005): il primo di modifica del regolamento 177/2020, recante criteri e modalità di concessione degli interventi contributivi a valere sul fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità³⁵ e il

²⁸ Si tratta dei regolamenti 2 e 3/2022, dettati in attuazione dell'art. 117, comma 2, e 58 quater della LR 11/2015.

²⁹ Si tratta del regolamento Campania 6/2022, dettato in attuazione della LR 7/2020 e del regolamento Lazio 10/2022, dettato in attuazione della LR 22/2019.

³⁰ Si tratta del regolamento 4/2022, dettato in attuazione del Titolo Vibis della LR 33/2009.

³¹ Si tratta dei regolamenti 4 e 14/2022, dettati in attuazione delle LLRR 33/2009 e 31/2008.

³² Si tratta del regolamento 7/2022.

³³ Si tratta dei regolamenti 1 e 7/2022.

³⁴ Si tratta del regolamento 5/2022.

³⁵ Si tratta del regolamento 155/2022.

secondo relativo alla concessione e all'erogazione degli incentivi per gli interventi di politica attiva del lavoro³⁶. La Regione ha emanato, inoltre, 3 regolamenti di modifica di altrettanti regolamenti emanati tra il 2015 e il 2017, in attuazione della legge in materia di attività culturali (LR 16/2014), che riguardano la concessione di incentivi annuali per progetti aventi ad oggetto attività culturali come la divulgazione della cultura umanistica e le manifestazioni espositive nelle discipline delle arti figurative, delle arti visive e della fotografia³⁷. Lo stesso ha fatto la PA di Trento che, con un regolamento suddiviso in 9 articoli e 31 commi, ha dato esecuzione ad una disposizione della legge provinciale sull'agricoltura sociale (LP 10/2001)³⁸.

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 11/2022, dettato in attuazione della LR 7/2021, recante l'istituzione la disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co.; i regolamenti Lazio 11/2022, dettato in attuazione della LR 1/2022, recante disposizioni per la salvaguardia e la valorizzazione delle botteghe e attività storiche e 9/2022, recante disposizioni di attuazione della LR 4/2014, recante disposizioni per contrastare la violenza contro le donne; il regolamento Piemonte 11/2022, dettato in attuazione della LR 9/2021, in materia di valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano leggi "pesanti" con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008³⁹, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2022, la Regione richiamata ha emanato 2 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2022 (LR 24/2021)⁴⁰ 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 2021.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002⁴¹, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie.

³⁶ Si tratta del regolamento 157/2022.

³⁷ Si tratta dei regolamenti 133, 134 e 139/2022, di modifica dai regolamenti 33/2015, 39/2017 e 237/2016.

³⁸ Si tratta del regolamento 12-69/Leg/2022.

³⁹ 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).

⁴⁰ Si tratta dei regolamenti 27/2022 (concessione a favore di associazioni che attuano progetti di autonomia personale o inserimento lavorativo per persone con disabilità) e 118/2022 (modalità e termini per la concessione di contributi a favore di agenzie di viaggio e tour operator).

⁴¹ Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2022 risultano “vincolati” da tale tipo di norme 2 regolamenti della Regione Friuli Venezia Giulia emanati, il primo (4/2022), in attuazione dei regolamenti CE/852/2004, CE/853/2004, CE/183/2005 e CE/1069/2009, relativo ai requisiti specifici per il riconoscimento degli stabilimenti che trattano alimenti e per il riconoscimento e la registrazione degli stabilimenti che trattano mangimi e sottoprodotti di origine animale, il secondo (22/2022), in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e dei regolamenti delegato (UE) 2016/1149 e di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione, relativo alle modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti a partire dalla campagna vitivinicola 2022-2023.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali è da alcuni anni poco rilevante e nel 2022 addirittura assente anche in quelle Regioni (come, ad esempio, la Puglia) che nelle rilevazioni precedenti detenevano il primato di atti appartenenti a tale tipologia.

Nell'anno di riferimento, in alcuni ordinamenti sono presenti ancora regolamenti e deliberazioni di Giunta (regolamenti sostanziali) dettati dall'emergenza epidemiologica. In particolare, nella PA di Bolzano rilevano i regolamenti 296/202, sui sussidi a imprese operanti in settori economici particolarmente colpiti e 337/2022, recante criteri applicativi in materia di agevolazioni nel settore culturale, nonché la deliberazione 669/2022, che ha fissato i criteri per la concessione di sussidi per eventi turisticamente rilevanti che non hanno avuto luogo a causa dell'emergenza da Covid-19.

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.

È 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 Re-

gioni 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, 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 legislazione⁴² 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). Le medesime riflessioni sono contenute nel Rapporto sulla legislazione della Lombardia. Quest'ultima, infatti, pur confermando il recente interesse per la produzione regolamentare, evidenzia, nelle più recenti leggi regionali approvate, la frequenza a rinviare "a successivi atti di secondo livello più flessibili e di natura non regolamentare, per lo più deliberazioni della Giunta regionale ma anche decreti della dirigenza"⁴³.

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 55 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 468 degli anni 2001-2022⁴⁴. 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 429 regolamenti, 301 risultano emanati dal 2001 al 2022, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 446 e 459 regolamenti, 356 e 389 risalgono al periodo *post* riforme costituzionali e statutarie (*cfr.* 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 già a partire dal 2021. Il riferimento è alla Regione Toscana che conferma, anche nel 2022, una significativa flessione del ricorso alla fonte secondaria. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione la diminuzione della produzione regolamentare potrebbe essere la diretta conseguenza della diminuzione della produzione legislativa "magari accompagnata da un suo focalizzarsi su materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O - come si concludeva in modo dubitativo lo scorso rapporto - ridimensio-

⁴² Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008*, p. 116 ss.

⁴³ Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio 2022-febbraio 2023 e XI legislatura)*, 2023, p. 34. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

⁴⁴ La difformità del dato rispetto a quello degli anni precedenti è dovuto ad un riconteggio dei regolamenti (emanati dalla I legislatura al 31 dicembre 2022) da parte della Regione.

namento strutturale? Due anni non sono abbastanza per una conclusione, forse da quello in corso arriverà qualche indicazione in più⁴⁵.

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. È molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi⁴⁶.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si confermano, ancora una volta, prevalenze e percentuali diverse rispetto a quelle segnalate per le leggi.

Nel 2022, ai regolamenti relativi ai servizi (36,0%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (29,9%), quelli inerenti al territorio (15,5%), quelli dell'ordinamento istituzionale (15,2%). Per le leggi, invece, prevale il macrosettore della "finanza regionale" (31,8%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (25,8%), dallo "sviluppo economico" (15,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (11,2%) e dall'"ordinamento istituzionale" (8,0%).

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

⁴⁵ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022, maggio 2023*, p. 194. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

⁴⁶ La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2022, 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 2022 prevedono l'adozione di 617 atti di Giunta e 31 atti di Consiglio mentre le leggi del 2021 ne prevedevano, rispettivamente, 782 e 31 (nel 2020 762 e 67, 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 2022, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli del Lazio (86), della Liguria (62), dell'Emilia-Romagna (60) e della Lombardia (60) mentre tra le specialità i dati più rilevanti sono quelli della PA di Trento (79) e della PA di Bolzano (63). Nel 2021, tra le Regioni ordinarie, spiccavano la Lombardia (95) e il Lazio (78). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti erano quelli della Valle d'Aosta e della PA di Trento con, rispettivamente, 83 e 52 atti di Giunta dei quali ne era prevista l'adozione.



LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

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 it-ticoltura") 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 sia di settori tradizionalmente regionali, sia di ambiti materiali attribuiti dal Titolo V rinnovato, sui quali le Regioni hanno sviluppato ampie capacità di intervento, sperimentando discipline puntuali e, in qualche caso, anche originali.



Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2022

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	47	2	49	4,1
Basilicata	45	3	48	6,3
Calabria	55	19	74	25,7
Campania	19	13	32	40,6
Emilia R.	25	2	27	7,4
Lazio	21	19	40	47,5
Liguria	17	2	19	10,5
Lombardia	35	15	50	30,0
Marche	33	8	41	19,5
Molise	28	1	29	3,4
Piemonte	28	11	39	28,2
Puglia	33	11	44	25,0
Toscana	43	5	48	10,4
Umbria	18	5	23	21,7
Veneto	32	2	34	5,9
Totale Regioni ordinarie	479	118	597	19,8
Friuli V. Giulia	23	81	104	77,9
P.a. Bolzano**	17	162	179	90,5
P.a. Trento	21	19	40	47,5
Sardegna	25	0	25	0,0
Sicilia	16	3	19	15,8
Trentino A.A.	9	9	18	50,0
Valle d'Aosta	33	2	35	5,7
Totale Regioni spec.e P.a.	144	276	420	65,7
TOTALE	623	394	1.017	38,7

* Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

** I 162 atti indicati sono: 37 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 20 di manutenzione, e 125 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 28 di manutenzione.

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2022

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	537	59	596	9,9
Basilicata	212	91	303	30,0
Calabria	406	90	496	18,1
Campania	171	249	420	59,3
Emilia R.	264	19	283	6,7
Lazio	283	177	460	38,5
Liguria	309	19	328	5,8
Lombardia	274	148	422	35,1
Marche	339	208	547	38,0
Molise	184	5	189	2,6
Piemonte	283	149	432	34,5
Puglia	355	80	435	18,4
Toscana	473	163	636	25,6
Umbria	206	48	254	18,9
Veneto	334	22	356	6,2
Totale Regioni ordinarie	4.630	1.527	6.157	24,8
Friuli V. Giulia	440	1.278	1.718	74,4
P.a. Bolzano	270	280	550	50,9
P.a. Trento	312	117	429	27,3
Sardegna	191	0	191	0,0
Sicilia	207	22	229	9,6
Trentino A.A.	75	100	175	57,1
Valle d'Aosta	407	57	464	12,3
Totale Regioni spec.e P.a.	1.902	1.854	3.756	49,4
TOTALE	6.532	3.381	9.913	34,1

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2022

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.242	239	1.481	16,1
Basilicata	365	344	709	48,5
Calabria	883	206	1.089	18,9
Campania	374	472	846	55,8
Emilia R.	528	43	571	7,5
Lazio	743	503	1.246	40,4
Liguria	631	19	650	2,9
Lombardia	675	411	1.086	37,8
Marche	963	814	1.777	45,8
Molise	509	14	523	2,7
Piemonte	604	478	1.082	44,2
Puglia	787	235	1.022	23,0
Toscana	952	671	1.623	41,3
Umbria	347	138	485	28,5
Veneto	751	46	797	5,8
Totale Regioni ordinarie	10.354	4.633	14.987	30,9
Friuli V. Giulia	2.694	3.232	5.926	54,5
P.a. Bolzano	812	1.326	2.138	62,0
P.a. Trento	546	267	813	32,8
Sardegna	540	0	540	0,0
Sicilia	836	74	910	8,1
Trentino A.A.	124	249	373	66,8
Valle d'Aosta	1.034	218	1.252	17,4
Totale Regioni spec.e P.a.	6.586	5.366	11.952	44,9
TOTALE	16.940	9.999	26.939	37,1

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2022

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	100.511	15.052	115.563	13,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	67.471	19.350	86.821	22,3
Campania	31.709	64.481	96.190	67,0
Emilia R.	39.970	2.687	42.657	6,3
Lazio	102.027	47.410	149.437	31,7
Liguria	51.586	n.d.	n.d.	-
Lombardia	84.704	36.580	121.284	30,2
Marche	63.131	52.075	115.206	45,2
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	51.259	33.607	84.866	39,6
Puglia	73.415	18.380	91.795	20,0
Toscana	93.650	62.010	155.660	39,8
Umbria	33.465	9.083	42.548	21,3
Veneto	58.513	4.112	62.625	6,6
Totale Regioni ordinarie	851.411	364.827	1.216.238	30,0
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	62.380	23.307	85.687	27,2
Sardegna	n.d.	0	n.d.	-
Sicilia	64.152	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	12.773	34.504	47.277	73,0
Valle d'Aosta	85.779	12.229	98.008	12,5
Totale Regioni spec.e P.a.	225.084	70.040	295.124	23,7
TOTALE	1.076.495	434.867	1.511.362	28,8

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2022 - 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	0
		4 Personale e amministrazione	50
		5 Enti locali, decentramento	5
		6 Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	5
		7 Multimateria	0
		Totale	60
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1 Artigianato	1
		2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3 Industria	2
		4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	11
		5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6 Miniere e risorse geotermiche	1
		7 Commercio, fiere e mercati	16
		8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	19
		9 Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	35
		10 Caccia, pesca e itticoltura	10
		11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12 Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	8
		13 Multimateria	4
Totale	118		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1 Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	17
		2 Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	20
		3 Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4 Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	0
		5 Viabilità	0
		6 Trasporti	9
		7 Protezione civile	4

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	1
		9	Multimateria	0
			Totale	61
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	21
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	56
		4	Istruzione scolastica e universitaria	11
		5	Formazione professionale	14
		6	Lavoro	3
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	9
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	9
		12	Sport	4
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	10
		14	Multimateria	1
	Totale	142		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	8
		4	Multimateria	2
	Totale	12		
6	Multisetto*			1
TOTALE				394

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

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare - 2022

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	2	1	50,0
Basilicata	3	0	0,0
Calabria	19	11	57,9
Campania	13	3	23,1
Emilia R.	2	0	0,0
Lazio	19	11	57,9
Liguria	2	2	100,0
Lombardia	15	8	53,3
Marche	8	3	37,5
Molise	1	1	100,0
Piemonte	11	6	54,5
Puglia	11	7	63,6
Toscana	5	2	40,0
Umbria	5	1	20,0
Veneto	2	1	50,0
Totale Regioni ordinarie	118	57	48,3
Friuli V. Giulia	81	41	50,6
P.a. Bolzano*	162	48	29,6
P.a. Trento	19	14	73,7
Sardegna	0	0	-
Sicilia	3	1	33,3
Trentino A.A.	9	2	22,2
Valle d'Aosta	2	0	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	276	106	38,4
TOTALE	394	163	41,4

*I 162 atti indicati sono: 37 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 20 di manutenzione, e 125 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 28 di manutenzione.

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2022

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	140	15	125
Basilicata	123	5	118
Calabria**	278	55	223
Campania	163	6	157
Emilia R.	117	70	47
Lazio	459	69	390
Liguria	163	75	88
Lombardia	255	92	163
Marche	164	55	109
Molise	89	16	73
Piemonte	429	158	271
Puglia***	523	93	430
Toscana	446	139	307
Umbria	269	95	174
Veneto	110	49	61
Totale Regioni ordinarie	3.728	992	2.736
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.112	533	579
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	201	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	281	4	277
Valle d'Aosta	131	80	51
Totale Regioni spec.e P.a.	1.725	617	907
TOTALE	5.453	1.609	3.643

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

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

*** La difformità del dato (rispetto a quello indicato nei precedenti Rapporti) è dovuto a un riconteggio dei regolamenti emanati dalla I legislatura al 31 dicembre 2022 da parte della Regione.