

### 3.

# TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali  
e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR*

La presente sezione, chiusa nel mese di settembre 2018,  
è di Aida Giulia Arabia

## La produzione legislativa regionale: elementi quantitativi e qualitativi\*

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

Nel 2017, le Regioni ordinarie e quelle speciali hanno approvato complessivamente 777 leggi: 769 leggi ordinarie e 8 leggi statutarie. Si registra, dunque, un incremento rispetto alle 725 leggi approvate nel 2016: 721 ordinarie e 4 statutarie (cfr. tabelle 1, 1a e 1b 2016 e 2017 dell'Appendice<sup>1</sup>).

Più nel dettaglio, rispetto al 2016, si registra un aumento di 65 unità nelle Regioni ordinarie e una contrazione di 13 unità nelle specialità.

L'aumento della complessiva produzione legislativa del 2017, però, non risulta confermato dai dati relativi agli articoli e ai commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dagli 9.528 articoli prodotti nel 2016 si scende agli 8.557 del 2017; dai 25.610 commi del 2016 si scende ai 22.988 del 2017 (cfr. tabelle 1 2016 e 2017 dell'Appendice).

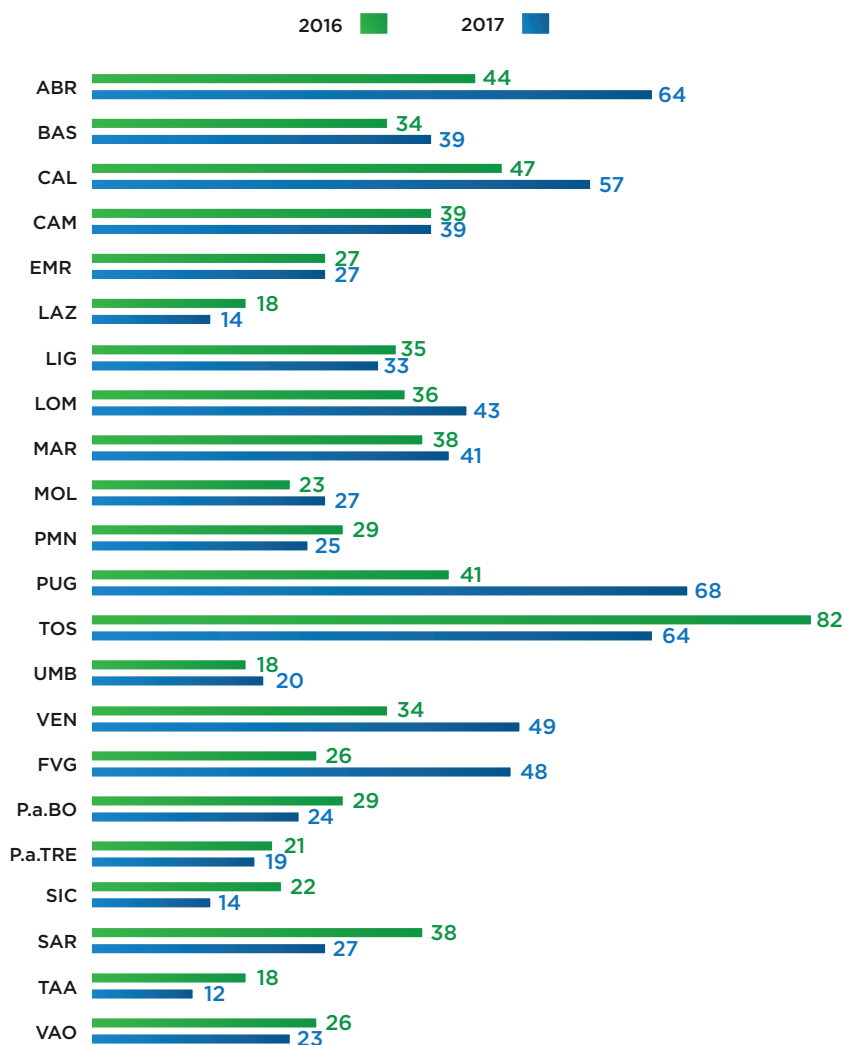
Anche per il 2017, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che - al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni - i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. Aumentano, ad esempio, le leggi in Abruzzo, Puglia e Friuli Venezia Giulia, mentre diminuiscono sensibilmente in Toscana.

Come si ricava dal grafico 1, tra le Regioni ordinarie il primato della produzione legislativa spetta, nel 2017 alla Puglia (68 leggi) mentre nel 2016, in continuità con gli anni precedenti, alla Toscana (82 leggi). Riprende ad aumentare la produzione legislativa dell'Abruzzo che, dopo la battuta d'arresto del 2015-2016 (in entrambi gli anni 44 leggi), arriva alle 64 leggi del 2017, aumentando, quindi, di 20 unità. Il primato delle leggi più pesanti spetta, invece, alla Regione Toscana, con 1.552 articoli e 3.063 commi nel 2016 e 953 articoli e 1.842 commi nel 2017. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con ben 769 articoli e 4.073 commi nel 2016 e 838 articoli e 3.859 commi nel 2017.

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

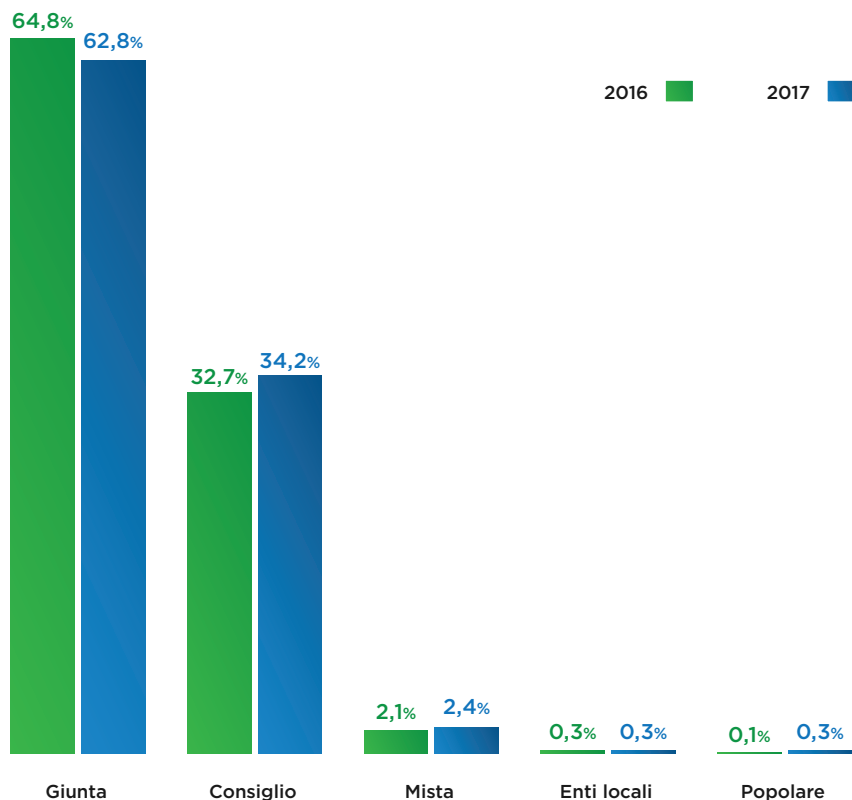
<sup>1</sup> Tutte le tabelle dell'Appendice citate sono disponibili sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

Grafico 1 - Produzione legislativa 2016-2017



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

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2 e 2a 2017 dell'Appendice e grafico 2) si rileva che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 777 leggi promulgate, 488, pari al 62,8% sono di iniziativa della Giunta e 266, pari al 34,2%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 59,8% e 73,7% di iniziativa dell'Esecutivo, 36,9% e 24,6% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

**Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2016-2017**

Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni: nel 2017, il Trentino-Alto Adige (con il 100,0%), la Provincia autonoma di Bolzano (con il 91,7%), la Sicilia (con l'85,7%), la Liguria (con il 78,8%), la Puglia (con il 76,5%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; l'Abruzzo (con il 68,8%), le Marche (con il 53,7%) e il Lazio (con il 50,0%) sono gli enti nei quali più alta è l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2016 (*cfr.* tabelle 2 e 2a 2016 dell'Appendice e grafico 2) la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 725 leggi approvate, 470, pari al 64,8%, erano di iniziativa della Giunta e 237, pari al 32,7%, erano di iniziativa dei consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente 62,8% e 71,1% di iniziativa della Giunta, 35,0% e 25,6% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2016 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Valle d'Aosta (92,3%) e in Umbria (83,3%); mentre erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Abruzzo (84,1%) e Calabria (51,1%).

Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2017, il dato dell'iniziativa mista.

In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è del 2,4% (era del 2,1% nel 2016): è, invece, dell'1,2% nelle specialità (era del 2,8% nel 2016) e del 2,8% nelle Regioni ordinarie (era dell'1,8% nel 2016). L'aumento si registra, dunque, soprattutto nelle Regioni ordinarie.

Si mantiene, dunque, molto elevato il contributo della Giunta alla legislazione approvata, anche se va sottolineato che il 29,7% delle leggi del 2017, così come quelle del 2016 (26,8%) sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)<sup>2</sup>, la Giunta è tenuta ad adottare.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta, ma anche un tasso di successo in costante crescita. Secondo la Regione Toscana, il diffuso riproporsi dell'iniziativa consiliare non deve essere sottovalutato costituendo, tra gli altri, "uno degli assi portanti del modello di interazione politica consiliare"<sup>3</sup>. Inoltre, le leggi di iniziativa dei consiglieri continuano a interessare non solo temi istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture ma anche altri ambiti materiali specifici (servizi, sviluppo economico e territorio) – vale a dire tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo – e la tipologia delle leggi di manutenzione della legislazione sia ordinaria che statutaria<sup>4</sup>.

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (cfr. tabelle 3 e 3a 2017 dell'Appendice e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (334 leggi, pari al 43,0% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (224 leggi, pari al 28,8%), tra 91 e 180 giorni (100 leggi, pari al 12,9%), oltre i 360 giorni (66 leggi, pari all'8,5%) e tra i 181 e 360 (53, pari al 6,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Calabria, il 52,6% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Toscana, il 40,6% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 35,0% tra 91 e 180; nel Molise, il 14,8% tra 181 e 360; nel Lazio, il 50,0% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Valle d'Aosta, il 73,9% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella Provincia autonoma di Bolzano (e nel Trentino-Alto Adige) il 50,0% delle leggi tra 31 e 90 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 15,8%

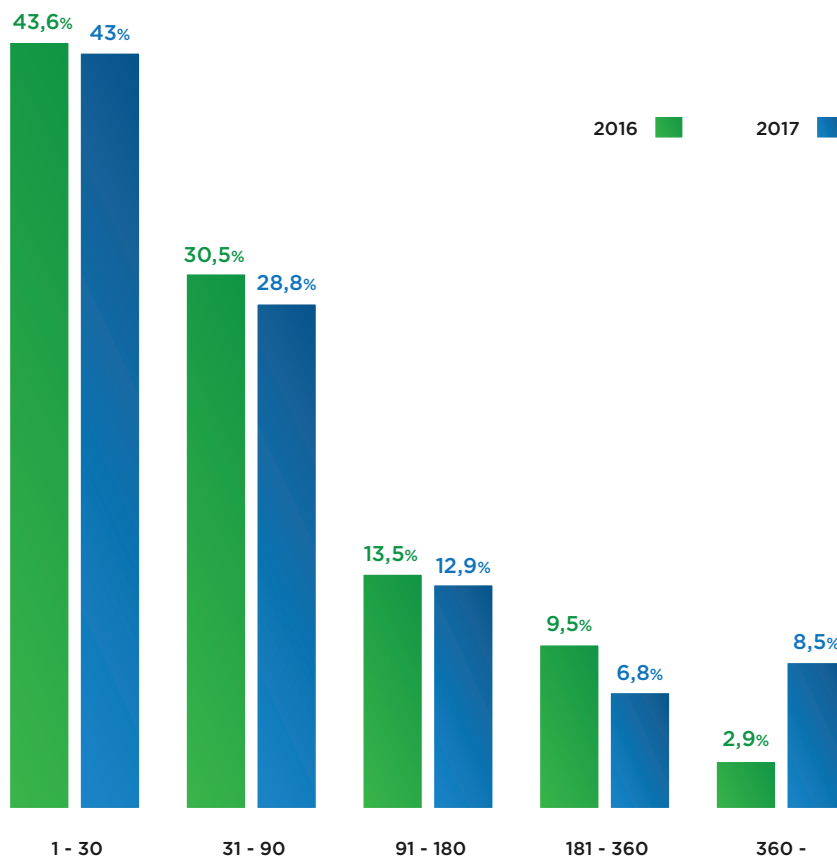
<sup>2</sup> Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

<sup>3</sup> Regione Toscana-Segretariato generale, Rapporto sulla legislazione, anno 2017, maggio 2018, p. 135.

<sup>4</sup> Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. il Rapporto citato nella nota precedente (p. 172 ss.).

delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; nella Provincia autonoma di Trento il 26,3% delle leggi tra i 181 e i 360 giorni; in Sardegna il 7,4% ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

**Grafico 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi 2016-2017**



Situazione simile nel 2016 (*cfr.* tabelle 3 e 3a 2016 dell'Appendice e grafico 3), quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (316 leggi, pari al 43,6% del totale); seguivano le leggi emanate tra 31 e 90 giorni (221 leggi, pari al 30,5%), tra 91 e 180 giorni (98, pari al 13,5%), tra 181 e 360 giorni (69, pari al 9,5%) e oltre i 360 giorni (21 pari al 2,9%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Puglia, l'85,4% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Campania il 56,4% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 22,2% tra 91 e 180; in Piemonte, il 24,1% tra 181 e 360 e nel Lazio, il 33,3% superava i 360 giorni. Nelle specialità, invece, era la Sardegna con il 63,2% delle leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la Provincia autonoma di Trento con il 52,4% delle leggi tra 31 e 90 giorni; la Sicilia con il 27,3% di leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Provincia autonoma di Trento faceva registrare

una percentuale pari al 23,8% di leggi con un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni e ancora la Sicilia una percentuale pari al 4,5% di leggi con un *iter* che superava i 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino e alcune leggi istituzionali, anche se in alcuni casi non emerge alcun rapporto tra la durata dell'*iter* e il tipo di legge (Puglia). Ad esempio, nel 2017 e nel 2016, le leggi che hanno registrato un *iter* molto più lungo rispetto a quello delle leggi ordinarie sono state quelle 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).

In molti altri casi, infine, si registra un *iter* più breve delle leggi di iniziativa della Giunta (come ad esempio in Puglia e nella Provincia autonoma di Trento).

### **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**

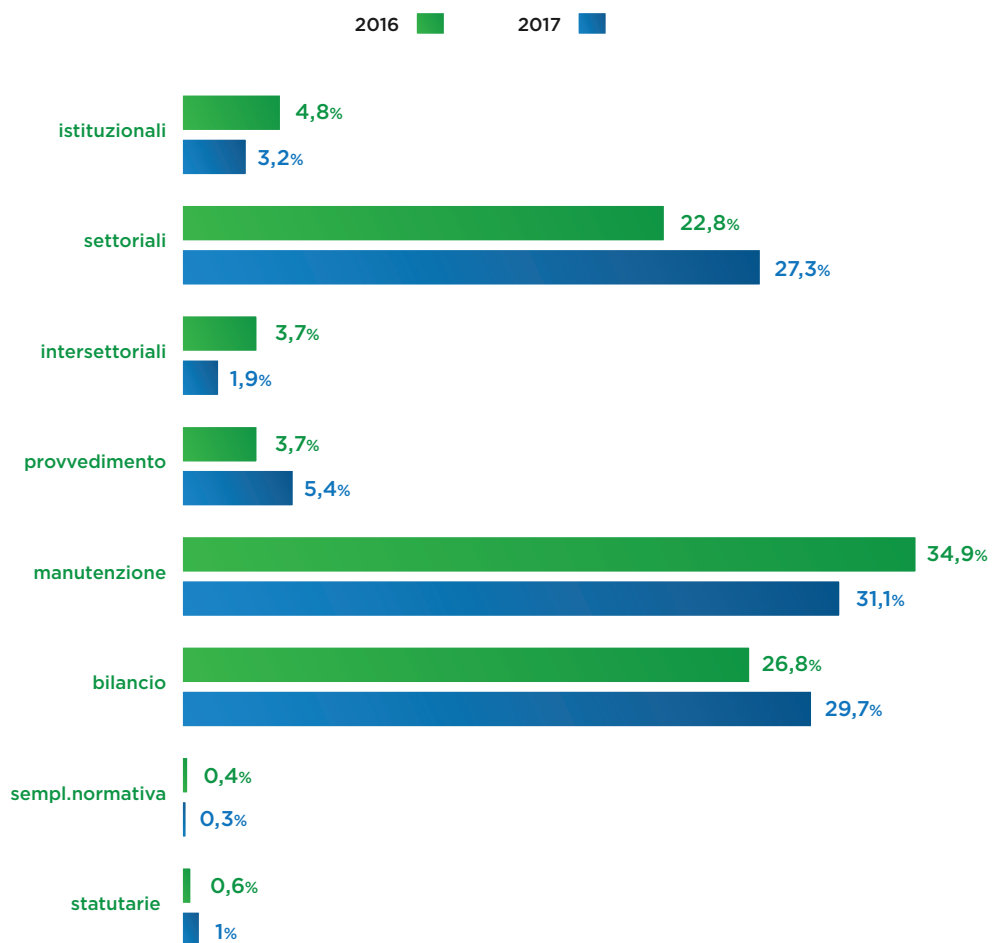
Anche nel 2017 la tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con una riduzione di circa 4 punti percentuali rispetto al 2016 – quando su 725 leggi, 253, pari al 34,9% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 242 leggi, pari al 31,1% del totale, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (cfr. tabelle 4 e 4a 2016 e 2017 dell'Appendice e grafico 4)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – cfr. le tabelle 6 2016 e 2017 dell'Appendice – si evidenzia, invece, la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) differisce dal dato sulle leggi di manutenzione classificate nelle tabelle per tipologia normativa perché nel caso in esame la manutenzione può essere distribuita sia tra le leggi adottate secondo tecnica mista (che contengono sia nuove norme che norme di modifica), sia tra le leggi nuove, nel caso in cui si ricorra alla tecnica delle modifiche non testuali. Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che su 777 leggi, 439 sono testi nuovi e 277 sono novelle, essendo altre 61 leggi redatte secondo tecnica mista. Non risultano emanati testi unici. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2017, il 35,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (45,5% contro 33,0%). Nel 2016, invece, su 725 leggi, 381 erano testi nuovi e 286 novelle, essendo le rimanenti 56 leggi di tecnica mista e 3 testi unici. Più in particolare, le leggi di novellazione sul totale delle leggi promulgate erano pari al 39,4% con una percentuale decisamente più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (40,6%).

Grafico 4 - Tipologia normativa 2016-2017



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

All'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti, come la legge annuale di manutenzione (Campania e Toscana), la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale (Piemonte), la legge di adeguamento della normativa regionale (Liguria), la legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale (Marche), le leggi di semplificazione settoriale (Friuli Venezia Giulia) e plurisettoriali (Lombardia), nate con l'obiettivo di contenere il ricorso



eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

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

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in tutti i provvedimenti del 2017 e del 2016 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente<sup>6</sup>. Per citare solo qualche esempio di leggi di stabilità 2018 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori regionali, si richiamano la LR 67/2017 della Regione Puglia che ha modificato 21 leggi regionali; la LR 30/2017 della Regione Liguria che dedica l'art. 4 alla manutenzione di 8 leggi regionali comportanti riflessi finanziari; la LR 45/2017 della Regione Friuli Venezia Giulia che modifica ben 32 leggi regionali di varie materie di intervento regionale e la LP 18/2017 della Provincia autonoma di Trento che interviene su ben 34 leggi provinciali vigenti (modificando spesso diverse disposizioni). Quanto alle leggi di stabilità 2017, la Regione Basilicata con la LR 6/2017 ha modificato 8 leggi regionali mentre la Regione Lazio con la LR 17/2016 è intervenuta a novellare numerose disposizioni di 34 leggi regionali. Infine, la LR 24/2016, legge di stabilità per il triennio 2017-2019 della Regione Valle d'Aosta, ha apportato modifiche a 20 leggi regionali.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2017 la Regione Calabria con la LR 54 ha modificato 11 leggi regionali mentre nel 2016 (LR 43) ne aveva modificato 19; la Regione Liguria con la LR 29 ha modificato 31 leggi regionali così come aveva modificato numerose disposizioni legislative di varie materie nel 2016 con il collegato alla legge di stabilità 2017 (LR 33); la Lombardia ha modificato 27 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato 2018 (LR 37/2017) e 18 leggi regionali con il collegato 2017 (LR 34/2016).

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo. Ad esempio, nel 2017, la LR 14 della Regione Emilia-Romagna modifica 12 leggi regionali mentre quella del 2016 (LR 9) ne aveva modificato 19. Analogamente la LP 21 della Provincia autonoma di Bolzano modifica 19 leggi provinciali (e abroga alcune leggi per intero e alcune disposizioni).

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. Il dato delle leggi di manutenzione

---

<sup>6</sup> Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionale e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe, dunque, 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 (*cfr.* tabelle 4 e 4a 2017 dell'Appendice e grafico 4), il numero degli interventi legislativi è in alcuni casi decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: 231 – pari al 29,7% del totale – sono leggi di bilancio<sup>7</sup>; 212 – pari al 27,3% del totale – sono leggi classificate come interventi settoriali; 43 – pari al 5,4% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 25 – pari al 3,2% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 15 – pari all'1,9% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale e 2 – pari allo 0,3% del totale – rientrano nella categoria della semplificazione normativa (e amministrativa). L'1,0% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2016, quando alle leggi di manutenzione (253, pari al 34,9% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (194, pari al 26,8% del totale)<sup>8</sup>; le leggi settoriali (165, pari al 22,8%); le leggi provvedimento (44, pari al 3,7%); le leggi istituzionali (35, pari al 4,8%); le leggi intersettoriali (27, pari al 3,7%); le leggi di semplificazione normativa (3, pari allo 0,4%). Lo 0,6%, infine, era dato dalle leggi statutarie (*cfr.* tabelle 4 e 4a 2016 dell'Appendice e grafico 4).

Ritornando al 2017 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi settoriali, si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

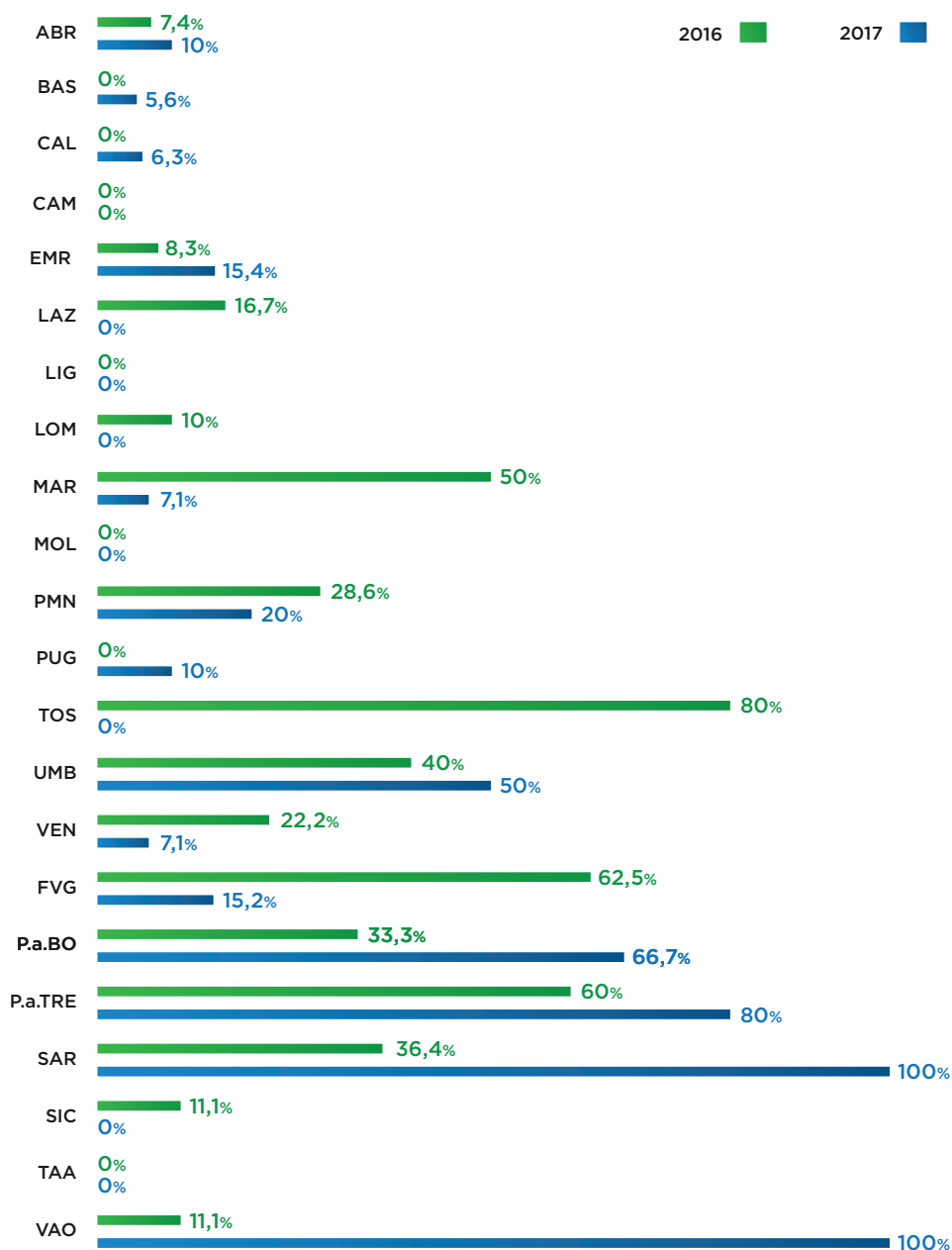
Nel 2017, sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali – categorie legislative sulle quali maggiormente insistono tali tipi di leggi – le leggi di riordino risultano essere 32 su 252, pari al 12,7% del totale. Nel 2016 le leggi di riordino erano 46 su 227, pari al 20,3% del totale (*cfr.* tabella 5 2016 e 2017 dell'Appendice e grafico 5).

Il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2017, quello delle due Province autonome di Trento e Bolzano con, rispettivamente, l'80,0% e il 66,7% di leggi ascrivibili a tale tipologia e quello delle Regioni Umbria e Piemonte con, rispettivamente il 50% e il 20%. Nel 2016, invece, i dati più rilevanti erano quelli della Regione Friuli Venezia Giulia con il 62,5% e della Toscana con l'80,0 di leggi di riordino.

<sup>7</sup> Il dato delle leggi di bilancio considerato nella tabella 4 2017 dell'Appendice non coincide con quello riportato nella tabella 7 (relativa alla classificazione per materia) perché alcune Regioni hanno classificato le stesse leggi in due differenti modi. Ad esempio, in alcuni casi i collegati alla legge di stabilità sono classificati nella tabella per materia nel multisettore, nella tabella per tipologia normativa nelle leggi di bilancio.

<sup>8</sup> Anche per questo dato valgono le precisazioni riportate nella nota precedente.

**Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali 2016-2017**



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

28/2017 dell'Abruzzo (di riordino della gestione della fauna ittica e di disciplina della pesca nelle acque interne); la LR 24/2017 dell'Emilia-Romagna (recante la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio); la LR 8/2017 del Veneto (di disciplina del sistema educativo); la LP Bolzano 6/2017 (sui musei e sulle collezioni); la LR 11/2016 del Lazio (sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali); la LR 14/2016 dell'Umbria (recante norme sulle politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra uomini e donne); la LR 12/2016 del Friuli Venezia Giulia (di disciplina organica delle attività estrattive).

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

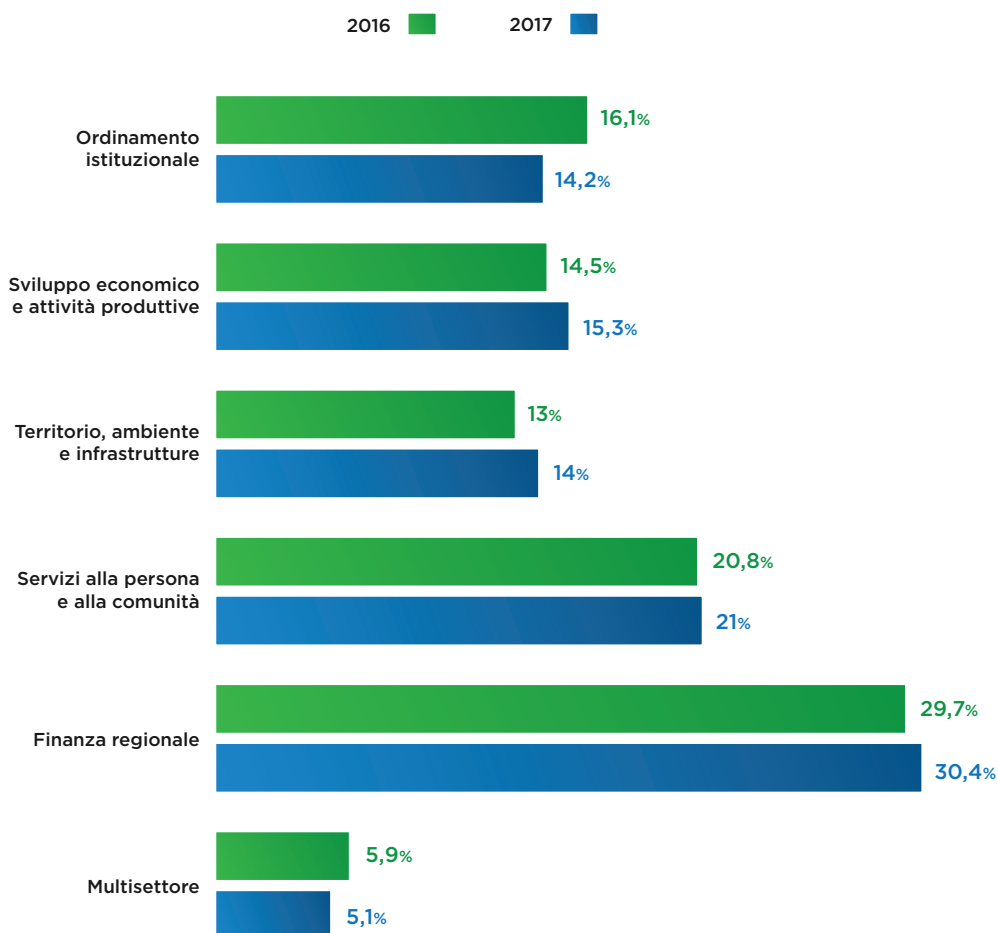
I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2017, su 777 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello della "finanza regionale" con 236 leggi (pari al 30,4% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 163 leggi (21,0%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 119 leggi (15,3%), dall'"ordinamento istituzionale" con 110 leggi (14,2%) e dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 109 leggi (14,0%). Infine, altre 40 leggi, pari al 5,1%, sono classificate nel "multisetore": in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie (o alle leggi europee) che riguardano più macrosettori (*cfr.* tabella 7 2017 dell'Appendice e grafico 6).

Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2016, l'ordine delle priorità tra i macrosettori risulta essere sostanzialmente simile sia pure con qualche lieve differenza nell'ordine di prevalenza tra macrosettori. Su 725 leggi, infatti, il macrosettore che primeggiava era sempre la "finanza regionale" con 215 leggi (29,7%), seguito da quello dei "servizi alla persona e alla comunità" con 151 leggi (20,8%), dall'"ordinamento istituzionale" con 117 leggi (16,1%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 105 leggi (14,5%) e dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 94 leggi (13,0%). Infine, altre 43 leggi, pari al 5,9% del totale, erano classificate nel "multisetore" (*cfr.* tabella 7 2016 dell'Appendice e grafico 6).

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". Una crescita costante e significativa del macrosettore si era già da tempo verificata, passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009, e risponde al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, di far fronte, con interventi di natura sociale, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

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.

Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2016-2017



Nel 2017, nel caso del macrosettore “ordinamento istituzionale”, la prima materia di intervento regionale, con 45 leggi è data dalla voce “enti locali e decentramento”, seguendo un *trend* già registrato nel Rapporto precedente (nel 2015 le leggi erano ben 68). Seguono, poi, la voce “altro” che raccoglie leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, ecc. (26 leggi) e la materia “personale e amministrazione” (14 leggi), la quale già da alcuni anni sembra perdere il primato di materia con il maggior numero di leggi. Anche nel 2016 primeggiava la materia “enti locali e decentramento” con 56 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” (46 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (17 leggi), infatti, totalizzano

insieme 63 leggi sul totale di 119 (pari al 52,9%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo". Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie "turismo", e "commercio, fiere e mercati" rispettivamente con 28 e 9 leggi. Il numero delle leggi negli altri campi materiali è molto limitato. Anche nel 2016 lo sviluppo rurale totalizzava, all'interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (49).

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", predominano le materie "territorio e urbanistica", con 43 leggi, e "protezione della natura e dell'ambiente", con 26 leggi. Altre 11 leggi sono classificate nella voce "protezione civile". Prevalenze uguali nel 2016 con 37 e 24 leggi nelle prime due materie indicate. Altre 10 leggi erano classificate nella materia "risorse idriche e difesa del suolo".

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, l'assoluta prevalenza della materia "tutela della salute" con 52 leggi (nel 2016 le leggi erano 42). Seguono, poi, le materie "servizi sociali" e "beni e attività culturali", rispettivamente, con 44 e 22 leggi (nel 2016 le leggi erano 36 e 24).

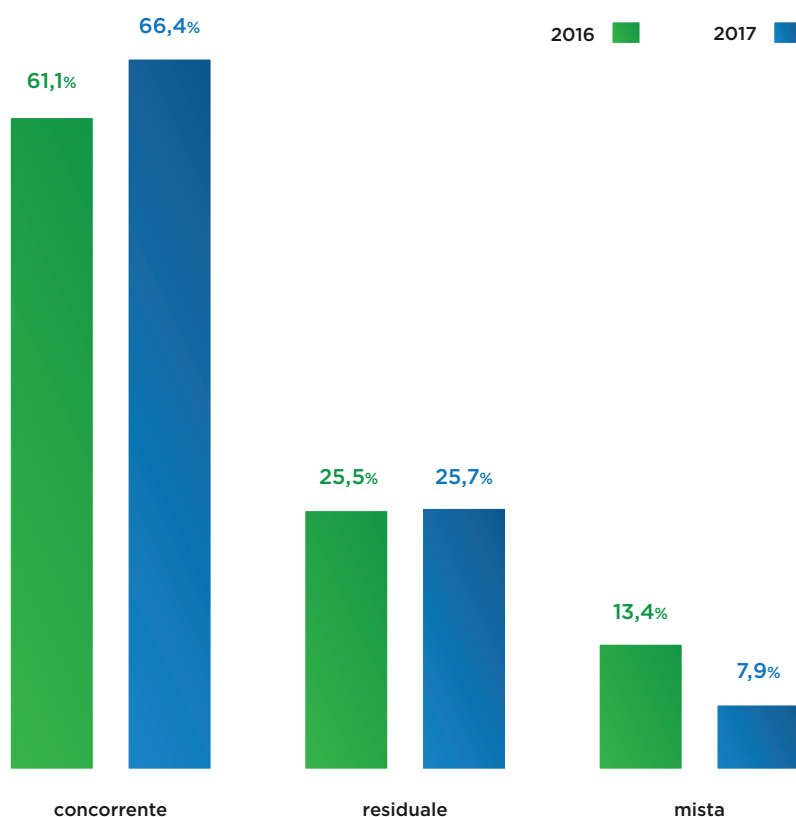
Nel complesso, si deve constatare che all'interno dei macrosettori – ad eccezione dell'"ordinamento istituzionale" – non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti.

### *L'esercizio delle potestà legislative*

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando esclusivamente, in base ad un criterio di prevalenza, il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2017 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori "ordinamento istituzionale", con 48 leggi su 77, e "sviluppo economico e attività produttive", con 89 leggi su 97. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 76 su 88 (con 12 di potestà residuale) per il "territorio, ambiente e infrastrutture" e 83 su 134 (con 51 di potestà residuale) per i "servizi alla persona e alla comunità". Situazione identica si registrava nel 2016, quando erano sempre i macrosettori "ordinamento istituzionale" e "sviluppo economico e attività produttive" a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale (rispettivamente con 52 leggi su 83 e 71 leggi su 80). Erano, invece, sempre gli altri due macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture" e i "servizi alla persona e alla comunità" a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà concorrente: rispettivamente 70 leggi su 76 e 76 leggi su 122.

Considerando, invece, il totale delle leggi, incluse quelle ascrivibili al macrosettore della “finanza regionale” e al “multisetto”, e classificando anche le leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (potestà mista), i dati risultano leggermente diversi da quelli sopra richiamati. Più in generale, su 610 leggi ordinarie, 157 – pari al 25,7% del totale – sono di potestà residuale; 405 – pari al 66,4% del totale – sono di potestà concorrente e 48 – pari al 7,9% del totale – sono di potestà legislativa mista (cfr. tabella 8 2017 dell'Appendice e grafico 7).

**Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2016-2017**



Si può, dunque, rilevare che nel 2017 la potestà residuale si attesta sostanzialmente sul dato 2016 (era, infatti, del 25,5%)(cfr. tabella 8 2016 dell'Appendice e grafico 7), arrestando, o forse contenendo, la tendenza a quel decremento sostanziale che incomincia a registrarsi a partire dal 2015 quando passava dal 35,7% del 2014 al 27,3%.

Va tenuto comunque conto, come già ricordato, che la relazione tra la potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori consi-

derati e che, inoltre, un ruolo importante lo gioca, almeno in alcune Regioni, l'esercizio congiunto delle due potestà. Infatti, considerando l'insieme delle Regioni ordinarie, le leggi classificabili come leggi di potestà mista - pur diminuendo di circa 6 punti percentuali nel 2017 rispetto al 2016 (dal 13,4% al 7,9%) - fanno registrare, almeno in alcune Regioni, dati molto significativi: ad esempio, si vedano per il 2017 le Regioni Toscana (37,5%) e Umbria (20,0%) e per il 2016 ancora Toscana (45,1%), Marche (21,1%) e Liguria (17,1%).

### *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 2016 e nel 2017, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati (in alcuni casi anche i collegati alle leggi europee). In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a formule "generiche" di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L'uso di abrogazioni implicite - tanto diffuso in passato - è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e disposizioni, contengono una clausola di abrogazione "innominata" (*sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto*) la LR 28/2017 (art. 35, co. 2) della Regione Abruzzo, recante norme per la gestione della fauna ittica della pesca nelle acque interne; la LR 1/2017 (art. 44, co. 1) della Regione Basilicata, in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio; la LR 59/2017 (art. 58, co. 1) della Regione Puglia, contenente norme per la protezione della fauna e per la tutela delle risorse faunistico-ambientali.

Il 2016 e il 2017 sono gli anni in cui si assiste alla ripresa della promulgazione di leggi contenenti l'abrogazione generale ed espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia. Dalle tabelle 4 2016 e 2017 dell'Appendice risultano, infatti, emanati 3 provvedimenti di semplificazione normativa nel 2016 e 2 nel 2017. In realtà si tratta, nel 2016, di 2 provvedimenti di semplificazione amministrativa della Regione Campania (LR 22 e 38) con all'interno norme nuove e norme di adeguamento (manutenzione) della normativa regionale e di una legge della Regione Sardegna (LR 24) che ha dettato norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi, intervenendo anche a "ripulire" l'ordinamento di 317 leggi, promulgate dal 1949 al 1969. Nel 2017, invece, i provvedimenti sono uno della Regione Campania (LR 23) che detta norme nuove e di modifica in materia di razionalizzazione e di adeguamento della normativa e uno della Regione Lazio (LR 6) che detta disposizioni tese a disciplinare la



semplificazione normativa e procedimentale e dispone l'abrogazione espressa di 387 leggi regionali.

Inoltre, bisogna dare risalto anche a un'altra legge, il collegato alla legge europea del 2016 della Regione Emilia-Romagna (LR 10), classificata però tra le leggi intersettoriali, che è intervenuta ad abrogare espressamente 53 leggi regionali<sup>9</sup>. La legge è finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella LR 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione<sup>10</sup>.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9 dell'Appendice, relativa alle abrogazioni del 2017, sia dalla tabella 9a dell'Appendice, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2017.

Più in particolare, nel 2017, le 777 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 625 leggi per intero (cfr. tabella 9 2017 dell'Appendice), alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni. Anche nel 2016, gli interventi abrogativi avevano determinato la cancellazione di 535 leggi (cfr. tabella 9 2016 dell'Appendice).

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2017 dell'Appendice, 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 2.345 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 75,9% (1.781), in Toscana su 3.375 il 65,8% (2.220), in Piemonte su 2.262 il 59,5% (1.345); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 2.953 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 65,2% (1.926), nella Provincia autonoma di Trento su 1.490 il 65,1% (917), in Friuli Venezia Giulia su 2.470 il 50,8% (1.255).

Altro dato rilevante è quello delle abrogazioni espresse contenute soprattutto nell'ambito dei testi unici, delle leggi di settore, spesso in quelle di riordino e nelle leggi di stabilità.

La LR 18/2016 dell'Emilia-Romagna - testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili - abroga 3 leggi regionali; la LR 86/2016 della Toscana - nuovo testo unico del sistema turistico regionale, approvato al fine di introdurre le molteplici novità normative in materia stratificate nel

---

<sup>9</sup> Il collegato alla legge comunitaria 2015 (LR 10) era stato classificato nella voce "semplificazione normativa" e anche allora disponeva l'abrogazione espressa di 38 leggi regionali, 1 regolamento e numerose singole disposizioni legislative, contenute in un allegato diviso in tre differenti elenchi.

<sup>10</sup> "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT) di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 dicembre 2012 (Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea).

tempo e di realizzare una maggiore organicità della disciplina già contenuta in un precedente testo unico (LR 42/2000) - abroga 5 leggi regionali e altre disposizioni legislative sparse in leggi di settore.

Tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR Abruzzo 28/2017, in materia di gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne (6 leggi regionali e alcune disposizioni), la LR Emilia-Romagna 24/2017, recante la disciplina sulla tutela e l'uso del territorio (3 leggi regionali, 2 interi Titoli di un'altra legge e alcune disposizioni sparse in leggi sulla materia), la LR Marche 4/2017, recante disposizioni in materia di diritto allo studio (17 leggi regionali e alcune disposizioni), la LR Piemonte 12/2017, di riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (2 leggi regionali e alcune disposizioni). Analogamente hanno operato alcune leggi del 2016: la LR 25 Lombardia, legge di riordino delle politiche regionali in materia culturale, che ha abrogato 19 leggi e varie disposizioni, la LR 12 Friuli Venezia Giulia, recante disciplina organica delle attività estrattive, che ha abrogato 5 leggi per intero e numerose disposizioni e la LR 17 Valle d'Aosta, che ha cancellato 5 leggi e un numero rilevante di articoli e commi di leggi regionali.

Quanto, infine, alle leggi di stabilità per il 2018, in circa il 70% dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative. Si registra, dunque, una diminuzione di quasi 10 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità per il 2017 (circa l'80%)<sup>11</sup>.

### Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2016 e al 2017 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nel precedente Rapporto. Unica eccezione è il dato quantitativo, che evidenzia un incremento del numero delle leggi, passando dalle 705 unità del 2015 alle 725 del 2016 e alle 777 del 2017, con una media annua di leggi per Regione pari a 35,3 (nel 2016 era 33 e nel 2015 32).

Il contenimento e la stabilizzazione del numero delle leggi prodotte annualmente dalle Regioni, molto significativi negli anni *post* riforme amministrative e costituzionali<sup>12</sup>,

<sup>11</sup> Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>.

<sup>12</sup> Negli anni successivi alle riforme del "federalismo amministrativo" e costituzionali, la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue includendo anche le specialità. Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, anche A.G. Arabia e C. Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSIRFA-CNR, Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. 479 e ss.; C. Desideri, L'attività normativa delle Regioni. La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie, in Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

sembrano essersi arrestati per lasciare il posto alla produzione di un numero di leggi (ordinarie e statutarie) che supera annualmente le 700 unità (711 nel 2013, 694 nel 2014, 705 nel 2015, 725 nel 2016 e 777 nel 2017).

Mentre la contrazione del dato relativo agli anni 2013-2015 (rispetto al 2012 in cui si erano registrate 790 leggi)<sup>13</sup>, potrebbe spiegarsi con il rallentamento dell'attività legislativa verificatosi a seguito del rinnovo delle Assemblee regionali<sup>14</sup>, l'aumento della produzione legislativa del biennio in esame potrebbe giustificarsi, con molta probabilità, con la necessità, per le Regioni, di dover continuare a rispondere ai bisogni legati alla crisi economica, con interventi spesso puntuali soprattutto in alcune materie (ad esempio, servizi sociali).

Continua ad essere sempre molto significativa la prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto a quelle nuove; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, sembra trattarsi di un fenomeno fisiologico: le Regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano ora di interventi di adeguamento.

Come già messo in luce a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi la contrazione del dato relativo alla potestà residuale, fermo restando che le leggi ascrivibili a tale potestà sono comunque numerose in alcune Regioni: si vedano, per esempio, l'Umbria (55,07%) e la Liguria (45,5%) nel 2017, la Lombardia (52,8%) e le Marche (42,1%) nel 2016. Soprattutto per alcune Regioni la contrazione potrebbe essere legata anche alle modalità di rilevazione della potestà legislativa regionale: la potestà mista ha acquisito una veste autonoma solo da alcuni anni; in precedenza le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali (ad esempio, in Toscana, nel 2016, le leggi ascrivibili alla potestà mista (45,1%) superavano quelle delle due potestà principali: rispettivamente, 31,7% concorrente e 23,2% residuale mentre nel 2017 le leggi di potestà mista raggiungono il 37,5%, quelle di potestà concorrente il 39,1% e quelle di potestà residuale il 23,4%)(*cfr.* tabella 8 2016 e 2017 dell'Appendice).

Quanto agli scostamenti, rileva, innanzitutto, l'incremento in valori percentuali delle leggi ascrivibili al macrosettore dello sviluppo economico che dal 12,2% del 2015, passa al 14,5% del 2016 e al 15,3% del 2017.

La situazione è sostanzialmente confermata considerando solo i dati delle Regioni ordinarie. Le leggi del macrosettore di riferimento, infatti, passano dal 12,4% del 2015 al

<sup>13</sup> Il 2012 è stato l'anno in cui le Regioni si erano trovate a dover adeguare i loro ordinamenti ai numerosi provvedimenti statali di riduzione dei costi della politica e di contenimento della macchina amministrativa (realizzata con la riforma di numerosi enti ed organi regionali).

<sup>14</sup> Avvenuto nel 2013 nelle Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nel 2014 nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Sardegna e nel 2015 nelle Regioni Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

14,7% del 2016 e al 15,9% del 2017. Fatto questo che conferma il ruolo determinante delle Regioni nello sviluppo economico, sia pure per determinate materie.

Escludendo la finanza regionale, ritornano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” (19,9% nel 2015, 20,8% nel 2016 e 21,0% nel 2017). Anche questi dati confermano ancora una volta l’immagine delle Regioni come soggetti impegnati nelle condizioni di vita civile e sociale delle comunità. Nel 2014-2015, invece, prevalevano le leggi del macrosettore “ordinamento istituzionale” e, in particolare, quelle ascrivibili alla voce “enti locali e decentramento”. L’attività primaria del legislatore regionale era stata orientata, infatti, al riordino delle funzioni provinciali in attuazione della cd legge Delrio (legge 54/2014).

Per quanto riguarda, invece, la prevalenza all’interno dei macrosettori di intervento di determinate materie, 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) – non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l’industria e l’artigianato.

Più in generale e con riferimento agli altri macrosettori, anche negli anni 2016 e 2017 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, l’ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, sono emersi e si rafforzano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sulle scelte fatte dal legislatore costituzionale del 2001. Situazione che forse potrebbe cambiare, almeno in ordine ad alcune materie, quando si concluderà il processo di richiesta di maggiore autonomia avviato da alcune Regioni ai sensi dell’art. 116 della Costituzione.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi (riordino, razionalizzazione e semplificazione della normativa), le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande impegno e interesse, proseguendo nell’opera di riduzione della normativa vigente, nel coordinamento della legislazione con l’elaborazione di testi unici, nella produzione di leggi di riordino settoriale e anche nella promulgazione di leggi generali di semplificazione normativa (e amministrativa).

A tal proposito, meritano attenzione particolare le leggi della Regione Sardegna (LR 24/2016) e del Lazio (LR 6/2017) che, oltre ad introdurre misure di semplificazione amministrativa, dettano la disciplina generale degli strumenti per la qualità della normazione (testi unici, ATN, AIR, VIR, clausole valutative, *drafting* normativo, legge annuale di semplificazione) e operano un corposo “disboscamento” di leggi non più operanti o inapplicate. Si tratta di leggi, in parte, simili a quelle già emanate dalle Regioni Campania e Marche nel 2015 ((LLRR 11 e 3), dalla Puglia nel 2011 ((LR 29), dall’Abruzzo e dalla Liguria nel 2010 ((LR 26 e 13) e dalla Toscana nel 2008 (LR 55), in parte, a quelle di abrogazione generale emanate dalle Regioni soprattutto negli anni immediatamente successivi alle

riforme amministrative del 1997-1998<sup>15</sup>.

La semplificazione normativa, così come la previsione di altri strumenti diretti, in particolare alla valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali, sono ormai obiettivi diffusi e iscritti nell'agenda politica dei legislatori regionali. Un'altra testimonianza in tal senso è, da ultimo, la legge statutaria della Regione Marche 6/2017 che ha modificato le previgenti disposizioni in materia di qualità della normazione (rinviando ad una legge regionale ordinaria la disciplina dettagliata degli elaborati di analisi tecnico normativa e analisi di impatto della regolamentazione a corredo degli atti normativi) e ha previsto nuove funzioni consiliari di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevedendo a tal fine l'istituzione un apposito Comitato.

---

<sup>15</sup> LR Abruzzo 45/2013; LLRR Calabria 22/2010 e 28/2011; LLRR Campania 21/2005 e 29/2012; LLRR Emilia-Romagna 27/1998, 3/1999 e 27/2013; LLRR Liguria 34/1999, 1/2001, 31/2006 e 13/2013; LLRR Lombardia 15/1999, 15/2002, 1/2005 e 11/2010; LR Marche 10/2001 e 7/2003; LR Molise 13/2010; LLRR Piemonte 13/2005, 15/2008 e 21/2010; LR Puglia 28/1998; LLRR Toscana 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009; LLRR Umbria 30/1999, 4/2010 e 22/2012; LLRR Veneto 15/2000, 3/2004 e 19/2009; LLRR Friuli Venezia Giulia 3/2001 e 11/2010; LP Trento 15/1998; LLRR Valle d'Aosta 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012.

## L'attività regolamentare nel biennio 2016-2017\*

### *I regolamenti per numero e dimensione fisica*

Nel 2017, le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale hanno emanato 504 regolamenti: 152 dalle Regioni ordinarie e 352 dalle Regioni speciali (*cf.* tabella 1 2017 dell'Appendice<sup>1</sup> e grafico 1).

Vi è, dunque, un aumento di 81 unità rispetto ai 423 regolamenti emanati nel 2016. L'aumento è avvenuto tanto nelle Regioni ordinarie quanto nelle specialità con, rispettivamente, 26 e 55 regolamenti in più (*cf.* tabella 1 2016 dell'Appendice e grafico 1).

L'incremento della produzione regolamentare è evidenziato soprattutto dalle dimensioni degli atti in articoli e commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 3.776 articoli prodotti nel 2016 si sale ai 4.709 del 2017, mentre dai 10.156 commi del 2016 si sale ai 12.930 commi del 2017 (*cf.* tabelle 2 e 3 2016 e 2017 dell'Appendice).

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2017 anche con quelli degli anni successivi al 2001. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento (96 regolamenti<sup>2</sup>); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria<sup>3</sup>, con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che supera sempre le 100 unità e, in alcuni anni, anche in modo significativo (166 nel 2009, 155 nel 2013 e 152 nel 2017).

Continua ad essere rilevante l'esperienza, già messa in luce nei Rapporti degli anni precedenti, della Regione Puglia che ricorre, a partire dal 2001, in modo sempre più significativo alla fonte secondaria (per tutti basti ricordare i 38 regolamenti del 2012) ma

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

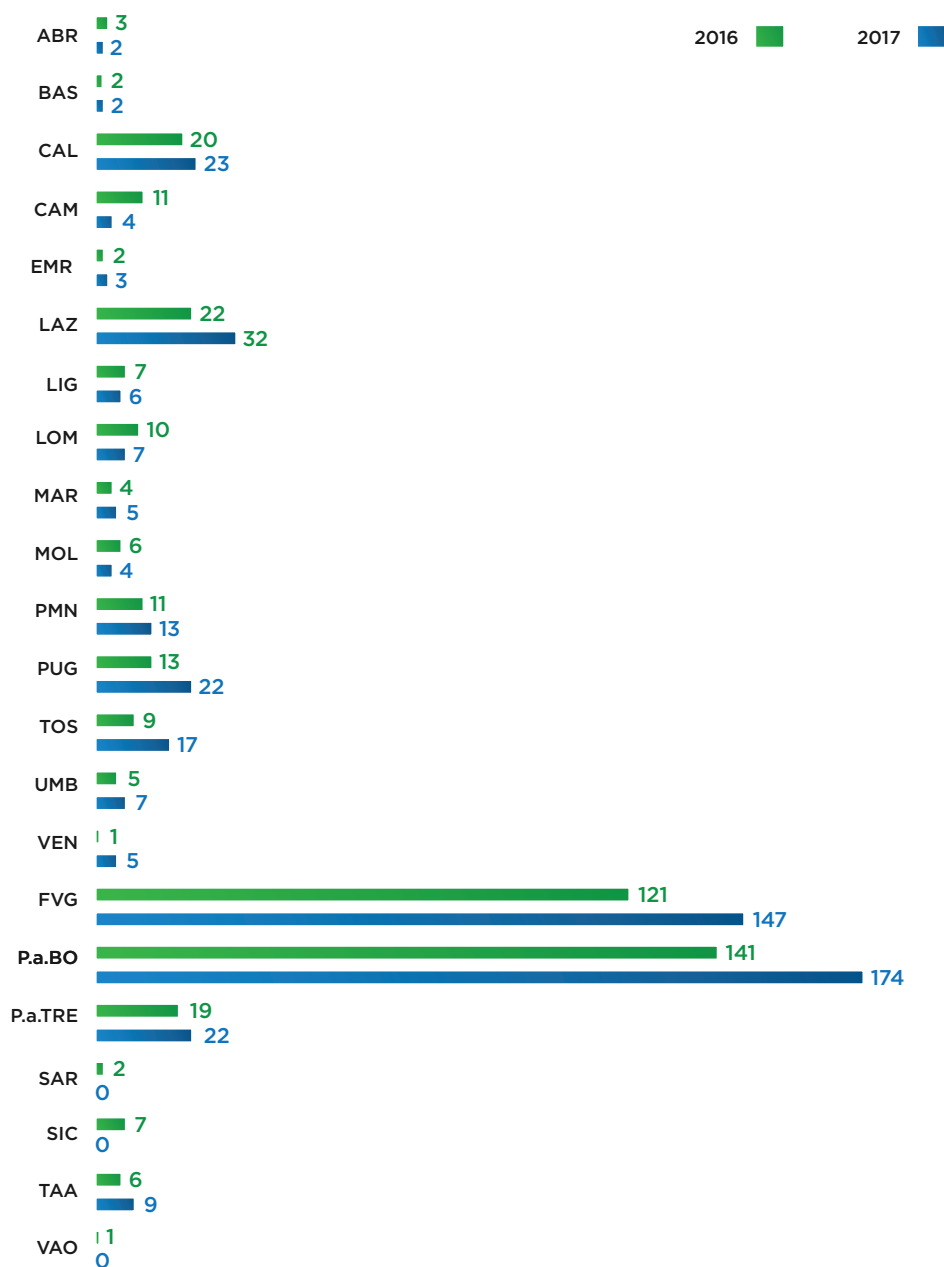
<sup>1</sup> Tutte le tabelle dell'Appendice citate sono disponibili sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

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

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

anche alcune Regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte) ricorrono, ormai con costanza, alla fonte secondaria. Quest'ultima risulta essere, invece, poco "sfruttata" nelle altre Regioni ordinarie.

**Grafico 1 - Produzione regolamentare 2016-2017**



Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato di quelli sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti “criteri e direttive” per l’applicazione di leggi provinciali. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente.

### *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 2017, nelle specialità, a fronte di 167 leggi, risultano emanati 352 regolamenti. Nel 2016 le leggi erano 180 e i regolamenti 297. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2017, 610 leggi e 152 regolamenti. Nel 2016, le leggi erano 545 e i regolamenti 126.

Confrontando i dati (*cf.* tabella 1 2016 e 2017 dell’Appendice) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 39,3% (era del 36,8% nel 2016). E’ pari, invece, al 67,8% nelle specialità (era del 62,3% nel 2016) e al 19,9% nelle Regioni ordinarie con un incremento, dunque, di un punto percentuale rispetto al 2016 (18,8%).

Considerando, però, l’ampiezza della produzione normativa – *cf.* tabelle 2, 3 e 4 2016 e 2017 dell’Appendice – 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 35,5% (era del 28,4% nel 2016, del 29,5% nel 2015, del 27,0% nel 2014); nelle specialità è del 53,9% (era del 44,5% nel 2016, del 42,3% nel 2015 e del 44,3% nel 2014), mentre nelle Regioni ordinarie è del 23,9% (era del 18,8% nel 2016, del 21,1% nel 2015 e del 18,1% nel 2014).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2017, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 36,0% (era del 28,4% nel 2016, del 30,4%



nel 2015, del 26,5% nel 2014): nelle specialità il dato è del 45,6% (era del 36,2% nel 2016, del 42,8% nel 2015, del 36,8% nel 2014), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un incremento di 6 punti rispetto alla percentuale calcolata in articoli, arrivando al 29,2% (era del 22,7% nel 2016, del 22,3% nel 2015, del 20,7% nel 2014).

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 2017 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 48 leggi e i 147 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 75,4%, gli 838 articoli di legge e i 1.957 articoli di regolamento la fanno scendere di 5 punti percentuali (70,0%), mentre i 3.859 commi di legge e i 4.571 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 16 punti percentuali (54,2%). E lo stesso vale per la Provincia di Trento dove le 19 leggi e i 22 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 53,7%, i 402 articoli di legge e i 260 articoli di regolamento la riducono di 14 punti percentuali (39,3%), mentre i 1.101 commi di legge e i 686 commi di regolamento la riducono di un altro punto percentuale (38,4%).

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Molise dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 12,9%, calcolata in valori assoluti, al 6,3% (calcolata in articoli) e al 2,5% (calcolata in commi).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2017, nella Regione Toscana, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 21,0%, mentre sale al 29,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 38,4% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 64 leggi, pur se superiori di ben 47 unità rispetto ai regolamenti (17), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente nella Regione Lombardia, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 14,0% mentre sale al 32,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 44,3% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è del tutto evidente che le 43 leggi, pur se superiori di ben 36 unità rispetto ai regolamenti (7), sono meno complesse e più "leggere".

### *I regolamenti per organo competente*

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

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

gioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria<sup>4</sup>. Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Piemonte, in Molise e da ultimo in Basilicata, 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 2017, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo, mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio.

Nelle Regioni Marche e Veneto sono presenti sia regolamenti di Giunta che di Consiglio. Il fatto che la delega alla Giunta (nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio) risulta 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 in capo al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. La conferma di tale considerazione arriva soprattutto dall'esperienza delle Marche dove prevalgono i regolamenti di Giunta (nel 2017, 3 di Giunta e 2 di Consiglio; nel 2016, 4 di Giunta; nel 2015, 6 di Giunta e 2 di Consiglio). E lo stesso avviene nella Regione Veneto dove i 5 regolamenti del 2017 sono distribuiti tra Giunta e Consiglio con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

Anche nella Regione Piemonte, la potestà regolamentare è stata esercitata da entrambi gli organi. Il regolamento riguardante il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Regione, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali, degli enti vigilati dalla Regione, emanato in attuazione del D.lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) è stato approvato dal Consiglio in quanto "assimilabile" ai regolamenti delegati dallo Stato per i quali la competenza, in Piemonte come in quasi tutte le altre Regioni, è riservata all'Assemblea legislativa.

---

<sup>4</sup> Anche se non in modo "secco". In molti casi, infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato all'Assemblea legislativa. Inoltre, alcuni Statuti prevedono strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia, quelli dell'Emilia-Romagna e del Molise, rispettivamente, il parere del Consiglio di garanzia statutaria (se previsto dalla legge regionale) e del Comitato per la legislazione e, infine, quello della Puglia la possibilità, per la Giunta, di avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato.

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle Province autonome di Bolzano e Trento, 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 504 regolamenti indicati, 498 - pari al 98,8% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 6 - pari all'1,2% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 152 regolamenti, 146 sono emanati dagli Esecutivi<sup>5</sup> e 6 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 352 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Percentuali quasi simili nel 2016, quando su 423 regolamenti indicati, 416 - pari al 98,3% del totale - risultavano emanati dalle Giunte e solo 7 - pari all'1,7% del totale - dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 126 regolamenti emanati, 122 erano degli Esecutivi<sup>6</sup> e 4 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 297 regolamenti erano 294 delle Giunte e 3 dei Consigli.

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

### *I regolamenti per macrosettori e per materie*

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (*cf.* tabella 5 2017 dell'Appendice) che su 504 regolamenti emanati nel 2017, i gruppi più numerosi sono quelli inerenti ai "servizi alla persona e alla comunità" (175 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" (141 regolamenti). Seguono, poi, i 106 regolamenti classificati nel "territorio, ambiente e infrastrutture", i 68 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e i 14 regolamenti inquadrati nel macrosettore della "finanza regionale". Non si registrano regolamenti multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 152 regolamenti emanati, 48 riguardano i servizi, 36 il territorio, 33 lo sviluppo economico, 29 l'ordinamento istituzionale e 6 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa sempre il macrosettore dei servizi con 127 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 108 e dal territorio con 70 regolamenti. Altri 39 e 8 regolamenti sono classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

---

<sup>5</sup> Di cui 75 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

<sup>6</sup> Di cui 73 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

Una situazione leggermente diversa si è verificata nel 2016 per le Regioni ordinarie quando su 126 regolamenti emanati, 36 riguardavano l'ordinamento istituzionale, 33 il territorio, 29 i servizi, 25 lo sviluppo economico, 2 la finanza. Un altro regolamento era classificato come multisettoriale. Nelle specialità era, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 108 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 87 e 44 regolamenti. Altri 43 e 12 regolamenti erano classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale. Altri 3 regolamenti erano classificati nel multisettore (*cf.* tabella 5 2016 dell'Appendice).

Dal confronto tra i dati del 2017 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge la riduzione della produzione regolamentare in modo significativo nel campo dell'ordinamento istituzionale (di 5 punti percentuali: dal 18,7% al 13,5%) e di meno di un punto percentuale nel settore della finanza regionale (dal 3,3% al 2,8%). Negli altri settori di intervento regionale, invece, si registra un lieve incremento della produzione regolamentare. Così per lo sviluppo economico che passa dal 26,5% al 28,0%, per il territorio che dal 18,2% arriva al 21,0% e per i servizi che dal 32,4% raggiungono il 34,7% (*cf.* grafico 2).

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 tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco "sfruttate" le materie attribuite alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (*cf.* sempre tabella 5 2017 dell'Appendice), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 36 regolamenti (pari all'52,9% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (14). 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 75% di quelle del 2016 e circa l'88,0% di quelle del 2017 prevedono norme nella materia indicata)<sup>7</sup> sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Se si escludono i 19 regolamenti classificati nella voce "altro" che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il

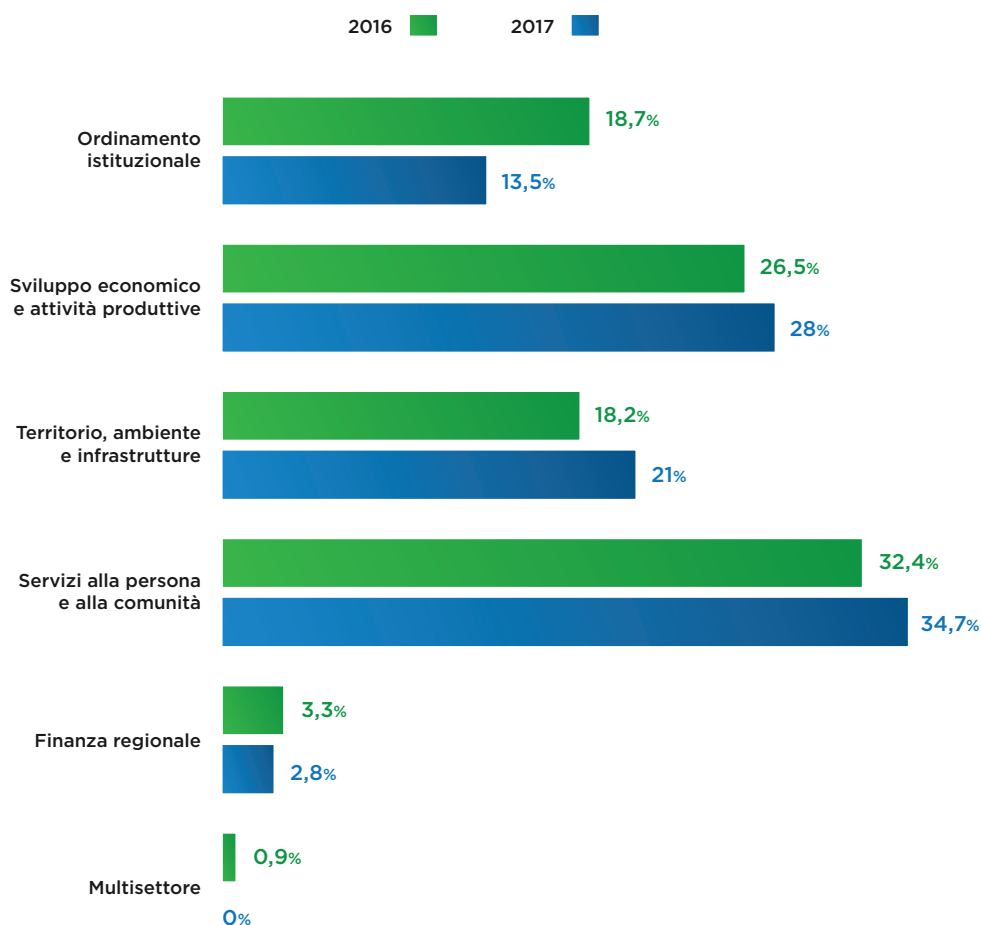
---

<sup>7</sup> *Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>*

dato negli altri campi risulta poco significativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 58 regolamenti (pari al 41,1% di regolamenti sul totale del macrosettore). Seguono, poi, le voci turismo con 28 (19,9%), “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale con 14 regolamenti, commercio e sostegno all’innovazione per i settori produttivi con, rispettivamente, 11 e 10 regolamenti.

**Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2016-2017**



Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “territorio e urbanistica” e “protezione della natura e dell’ambiente” con, rispettivamente, 36 (pari al 34,0% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 24 regolamenti (22,6%). Altri 17 atti riguardano, poi, le “risorse idriche” e 13 i “trasporti”. Sono poco significativi 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 52 regolamenti (pari al 29,7% di regolamenti sul totale del macrosettore) e “tutela della salute” con 34 regolamenti (19,4%). La materia “beni e attività culturali” registra 17 regolamenti, l’“istruzione scolastica” 15 e lo “spettacolo” 14. Poco rilevante il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del 2016 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 2016, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 60 (75,9%) – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (58, pari al 51,8% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce “turismo” (12, pari al 10,7%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano il “territorio e l’urbanistica” e la “protezione della natura e dell’ambiente” (rispettivamente, 33, pari al 42,9% e 22, pari al 28,6%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 38 (pari al 27,7%) – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 22 regolamenti classificati nelle materie “istruzione scolastica” e “beni e attività culturali” e 18 in “tutela della salute”.

### *I regolamenti per tipologia*

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

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno<sup>8</sup> o emanati in un arco di tempo relativamente recente<sup>9</sup>. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di “fattibilità” dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di “giusto” adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni<sup>10</sup>.

Nel 2017 i regolamenti di manutenzione sono 200 su 504, pari cioè al 39,7%: 42,1% nelle Regioni ordinarie (64 su 152) e 38,6% nelle specialità (136 su 352). Si registra, dunque, una lievissima diminuzione (0,5%) rispetto al 2016 quando i regolamenti di manutenzione erano 170 su 423, pari cioè al 40,2% del totale: 40,5% nelle Regioni ordinarie (51 su 126) e 40,1% nelle specialità (119 su 297) (cfr. tabella 6 2016 e 2017 dell'Appendice).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 22 regolamenti emanati nel 2017, 15, pari al 68,2% del totale, sono di modifica di precedenti atti (nel 2016 i regolamenti di manutenzione erano il 73,7%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 49,7% dei casi si tratta di regolamenti di ma-

<sup>8</sup> Cfr., il regolamento Calabria 5/2017 di modifica del regolamento 3, recante le procedure per le nomine e le designazioni di competenza del Presidente della Giunta regionale e della Giunta nelle società a partecipazione regionale e nelle fondazioni regionali; il regolamento Umbria 5/2017 di modifica del regolamento 3 di disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento all'esercizio del trasporto sanitario; il DPREG Friuli Venezia Giulia 184/2015 di modifica del regolamento 84, concernente criteri e modalità per la concessione di contributi ai consorzi di sviluppo economico locale per le coperture delle spese sostenute per la realizzazione o l'ammodernamento di infrastrutture locali per l'insediamento di attività produttive negli agglomerati industriali di competenza.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Lazio 1/2017, di modifica del regolamento 6/2016, inerente la partecipazione, l'assegnazione, l'erogazione e le procedure per il monitoraggio e per la rendicontazione dei contributi allo spettacolo dal vivo; il regolamento Piemonte 5/2017, di modifica del regolamento 1/2016, recante disposizioni relative all'esercizio e alla funzionalità delle attività agrituristiche e dell'ospitalità rurale familiare; il regolamento Puglia 14/2017, di modifica del regolamento 10/2016, relativo alle tipologie e modalità di effettuazione delle vendite straordinarie; il regolamento Toscana 45/2017, di modifica del regolamento 60/2016, recante disciplina del rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico e criteri per la determinazione di canoni.

<sup>10</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Liguria 1/2017, di modifica del regolamento 1/1997 (in materia di istituzione di aziende faunistico-venatorie e aziende agriturismo-venatorie); il regolamento Marche 4/2017, di modifica del regolamento 2/2004 (recante norme sull'utilizzazione del litorale marittimo regionale per finalità turistiche); il regolamento Piemonte 8/2017, di modifica del regolamento 12/2011 (relativo alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale); il regolamento Puglia 18/2017 di modifica del regolamento 4/2007 (relativo al sistema integrato dei servizi sociali); il regolamento Toscana 14/2017, di modifica del regolamento 46/2004 (disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche); il regolamento Umbria 2/2017, di modifica del regolamento 34/2999 (sul prelievo venatorio della specie cinghiale); il DPREG Friuli Venezia Giulia 185/2017, di modifica del DPREG 132/2004 (in materia di operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste da sci); il DPP Trento 9-62/2017, di modifica del DPP 44-7/2003 (di definizione dei comparti di contrattazione nelle materie di competenza provinciale); il regolamento Abruzzo 2/2016, di modifica del regolamento 12/1995 (in materia di formazione professionale); il regolamento Lazio 5/2016, di modifica del regolamento 2/2002 (per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); il regolamento Lombardia 10/2016, di modifica del regolamento 2/2006 (di disciplina dell'uso delle acque superficiali e sotterranee, dell'utilizzo delle acque a uso domestico, del risparmio idrico e del riutilizzo dell'acqua); il regolamento Puglia 13/2016, di modifica del regolamento 5/2007 (sulle modalità di costituzione e funzionamento della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale); il DPP Trento 9-43/2016, di modifica del DPP 22-129/2008 (per la semplificazione e la disciplina dei procedimenti riguardanti derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica).

nutrizione (percentuali simili nel 2016: 49,6%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 23 regolamenti ne emana 16 di manutenzione, pari al 69,6% del totale (nel 2016 erano il 40,0%), così il Lazio con il 59,4% di regolamenti di manutenzione (19 su 32) nel 2017 e il 54,5% nel 2016 (12 su 22).

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

Soffermandosi sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici, nel periodo in esame (2016-2017) sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Per richiamare solo qualche esempio, quanto ai testi nuovi, la Regione Umbria ha emanato 3 regolamenti in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali<sup>11</sup> e 1 in materia di governo del territorio<sup>12</sup>; la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato un regolamento attuativo del testo unico delle norme regionali in materia di impianto e tenuta del libro fondiario<sup>13</sup> e uno in attuazione del testo unico in materia di sport<sup>14</sup>.

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Toscana ha emanato 3 regolamenti di manutenzione di regolamenti attuativi del testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro<sup>15</sup>, la Regione Marche ha novellato un regolamento emanato in attuazione del testo unico in materia di commercio<sup>16</sup>.

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, la Regione Toscana ha emanato 4 regolamenti attuativi della LR 65/2014, contenente norme sul governo del territorio. Si tratta di regolamenti corposi in termini di articoli e di commi: i 3 del 2017 sono composti, rispettivamente, di 20 articoli e 47 commi, 10 articoli e 43 commi, 23 articoli e 68 commi; quello del 2016 è, invece, composto di 15 articoli e 60 commi<sup>17</sup>; la Regione Abruzzo ha emanato un regolamento in attuazione della normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente (LR 10/2004), composto di 21 articoli e di ben 122 commi<sup>18</sup>; la Regione Lazio un regolamento in attuazione della legge in materia di multifunzionalità, agriturismo e turismo rurale (LR 14/2006), composto di 22 articoli, 88 commi e 4 allegati<sup>19</sup>. Analogamente, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato, tra

<sup>11</sup> Si tratta dei regolamenti 3 (successivamente modificato dal regolamento 5), 6 e 7/2017, dettati in attuazione della LR 11/2015.

<sup>12</sup> Regolamento 1/2016, dettato in attuazione della LR 1/2015.

<sup>13</sup> DPREG 287/2017, dettato in attuazione della LR 15/2010.

<sup>14</sup> DPREG 201/2016, dettato in attuazione della LR 8/2003.

<sup>15</sup> Si tratta dei regolamenti 6, 12 e 63/2017, di modifica del regolamento 47/2003, dettato in attuazione della LR 32/2002.

<sup>16</sup> Si tratta del regolamento 4/2016, di modifica dei regolamenti 1 e 8/2015, dettati in attuazione della LR 27/2009.

<sup>17</sup> Si tratta dei regolamenti 4, 7 e 32/2017 e del regolamento 63/2016.

<sup>18</sup> Si tratta del regolamento 1/2017.

<sup>19</sup> Si tratta del regolamento 29/2017.



il 2016 e il 2017, numerosi regolamenti (ben 16), in alcuni casi anche molto articolati, in attuazione della LR 16/2004, recante norme in materia di attività culturali<sup>20</sup>.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, i regolamenti Abruzzo 2/2017 e Molise 6/2016, entrambi relativi all'istituzione della Banca della terra in attuazione delle leggi regionali che le avevano previste<sup>21</sup>, il regolamento Emilia-Romagna 2/2017, recante misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito<sup>22</sup>, il regolamento Lombardia 13/2017 che ha dettato norme in materia di panificazione<sup>23</sup>.

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 2008<sup>24</sup>, le finanziarie dei vari anni si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2017, la Regione richiamata ha emanato 10 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2017 (LR 25/2016)<sup>25</sup> e numerosi altri in attuazione di finanziarie o di leggi di assestamento del bilancio di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. La medesima situazione si era ripetuta nel 2016.

Ma anche in altri ordinamenti si rinvencono regolamenti attuativi di leggi di stabilità. Nel 2017, ad esempio, la Provincia di Trento ha emanato 2 regolamenti in attuazione di disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016 (LP 21/2015)<sup>26</sup>.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il

<sup>20</sup> Si tratta dei regolamenti 15, 16, 17, 19, 43 (successivamente abrogato), 108, 109, 110, 199, 236, 237, 238/2016; e dei regolamenti 8, 39 190 e 191/2017.

<sup>21</sup> LR Abruzzo 26/2015 e LR Molise 16/2014.

<sup>22</sup> In attuazione della LR 24/2016.

<sup>23</sup> In attuazione della LR 14/2013.

<sup>24</sup> La LR 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una "finanziaria leggera" (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt'altro che snella).

<sup>25</sup> Si tratta dei regolamenti 60/2017 (criteri e modalità per la concessione ai proprietari e conduttori di campeggi in area montana di proprietà pubblica); 98/2017 (concessione di contributi per l'organizzazione di eventi coerenti con le azioni del Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti); 114/2017 (concessione dei contributi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà privata); 125/2017 (concessione dei contributi per la messa in opera di compostatori elettromeccanici a favore di istituti scolastici e universitari pubblici); 168/2017 (concessione di contributi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà di imprese); 189/2017 (erogazione di contributi a sostegno degli interventi per la cura ordinaria e straordinaria e per la valorizzazione degli alberi monumentali); 204/2017 (assegnazione del fondo per il concorso agli oneri correnti dei Comuni e delle Unioni territoriali intercomunali derivanti da accadimenti di natura straordinaria o imprevedibile); 222/2017 (concessione di aiuti per servizi di consulenza a favore delle aziende zootecniche regionali); 247/2017 (criteri e modalità per la concessione di incentivi per il sostegno dello sviluppo di adeguate capacità manageriali delle società di gestione degli alberghi diffusi); 250/2017 (concessione di contributi per l'installazione di centraline a biomasse e per il potenziamento di quelle esistenti).

<sup>26</sup> Si tratta dei regolamenti 6-59 e 15-68/2017.

2002<sup>27</sup>, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2017 risulta “vincolato” da tale tipo di norme il DPREG 117 del Friuli Venezia Giulia, recante le modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti a partire dalla campagna vitivinicola 2017/2018, emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 e dei regolamenti delegato (UE) 2016/1149 e di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione. Molto più numerosi i regolamenti del 2016. Citandone solo alcuni, risultano emanati in attuazione di atti europei i decreti del Presidente della Regione 26, 44, 55, 71, 83, 84 e 87/2016, per l’accesso a varie misure previste dal Programma di sviluppo rurale 2014-2020, ai sensi del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR). Nel 2016 anche 2 regolamenti “sostanziali” della Provincia di Bolzano sono stati dettati in attuazione del regolamento (CE) 1234/2007, entrambi relativi alla concessione di aiuti nel settore dell’apicoltura (decreti provinciali 68 e 1129/2016).

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Come sottolineato nella rilevazione precedente la Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia: 4 nel 2017 e 3 nel 2016.

Sono “vincolati” da norme statali il regolamento 2/2017, recante le modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo (DM Politiche agricole 31 luglio 2015), il regolamento 7/2017, in materia di riordino ospedaliero (DM Salute 2 aprile 2015), il regolamento 12/2017, di modifica del regolamento 6/2016, recante misure di conservazione ai sensi delle direttive comunitarie 2009/147 e 92/43 per i siti di importanza comunitaria (d.PR 357/1997), il regolamento 17/2017, di disciplina delle prescrizioni farmaceutiche (DL 269/2003 e DM Economia 2 novembre 2011), il regolamento 6/2016, già richiamato, il regolamento 7/2016, recante modifiche al regolamento 26/2011, in materia di disciplina degli scarichi di acque reflue domestiche (Dlgs 152/2006) e il regolamento 9/2016, relativo alla rete assistenziale sanitaria e sociosanitaria per i disturbi dello spettro autistico (legge 134/2015).

Sono, inoltre, “vincolati” da disposizioni contenute in atti normativi statali, 6 regolamenti della Regione Calabria: 3 del 2017 e 3 del 2016. Più in particolare si tratta dei regolamenti 1 (Dlgs. 152/2006 e Dlgs 59/2005), 7 (legge 144/1999, direttiva del PCM 10 settembre 1999, DPCM 14 novembre 2014), 16 (Dlgs. 165/2001) del 2017 e dei regolamenti 3 (Dlgs 175/2016, Dlgs 39/2013, d.PR 445/2000), successivamente modificato dal 5, e 12 (Dlgs. 165/2001) del 2016. La Regione, sempre nel 2016, ha emanato un altro regolamento

---

<sup>27</sup> Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

in attuazione di una disposizione del Contratto collettivo nazionale 22 febbraio 2006, concernente la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro dei dipendenti della Giunta con qualifica dirigenziale.

Inoltre, la Regione Piemonte ha emanato un regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Regione, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali, degli enti vigilati, in attuazione del Codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs. 196/2003)<sup>28</sup>. La Regione Lazio ha emanato, invece, un regolamento che disciplina i criteri generali, le direttive e le modalità per la concessione in uso a terzi dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, in attuazione del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Dlgs. 159/2011)<sup>29</sup>.

### Considerazioni conclusive

Sulla base dei dati e degli elementi illustrati è possibile evidenziare di seguito alcune tendenze che sostanzialmente confermano quanto messo in luce nei Rapporti degli ultimi anni.

Come più volte sottolineato, è sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità, mentre la riscoperta dei regolamenti da parte di alcune Regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti seguiti alle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni che, in passato, la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Ad esempio, nella Regione Marche dei 5 regolamenti emanati nel 2017, 3 sono di Giunta; così come i 4 emanati nel 2016.

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, continua a non produrre gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali ricorrono ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più

---

<sup>28</sup> Regolamento 9/2016.

<sup>29</sup> Regolamento 8/2017.

che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della "deregolamentazione". La stessa Regione ha sottolineato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione<sup>30</sup> – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio).

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 380 degli anni 2001-2017. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale agli ultimi quindici anni. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 377 regolamenti, 249 risultano emanati dal 2001 al 2017, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 381 e 341 regolamenti, 291 e 271 risalgono agli anni 2001-2017 (cfr. tabella 7 2017 dell'Appendice).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, almeno per alcune Regioni, può ritenersi una scelta vincente.

L'esiguità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne caratteristiche sostanziali e di contenuto. E' molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Nel 2017, ai regolamenti relativi ai servizi (34,7%), seguono, infatti, quelli

<sup>30</sup> Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa*, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.

<sup>31</sup> La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2017 e del 2016, 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 2017 prevedono l'adozione di 889 atti di Giunta e 39 atti di Consiglio, mentre quelle del 2016 ne prevedevano 1.015 di Giunta e 85 di Consiglio. 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. Per restare ai rinvii previsti dalle leggi 2017, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli delle Regioni Emilia-Romagna (86 atti), Lombardia (74), Piemonte (68), Marche (66) Puglia (64). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti sono quelli delle due Province autonome di Trento e Bolzano con, rispettivamente, 140 e 96 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione.

dello sviluppo economico (28,0%), quelli inerenti al territorio (21,0%) e, infine, quelli dell'ordinamento istituzionale (13,5%). Per le leggi, invece, prevale il settore della "finanza regionale" (30,4%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (21,0%), dallo "sviluppo economico" (15,3%), dall'"ordinamento istituzionale" (14,2%) e dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (14,0%). 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 privilegiare – sia pure con lievi oscillazioni nei vari anni – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori di intervento: "personale e amministrazione" nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; sviluppo rurale ("agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura") nello "sviluppo economico e attività produttive"; "territorio e urbanistica" e "protezione della natura" nel "territorio, ambiente e infrastrutture"; "servizi sociali" e "tutela della salute" nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta – come già messo in luce nelle rilevazioni dei vari anni e nel capitolo relativo alla produzione legislativa – in parte di materie tradizionalmente regionali, in parte anche di materie diventate di competenza esclusiva regionale nel 2001 sulle quali le Regioni hanno sviluppato notevoli capacità di intervento, a volte sperimentando soluzioni innovative e originali e, in alcuni casi anticipando anche successive iniziative statali. Basti per tutti pensare agli ambiti materiali afferenti ai servizi sociali sui quali le Regioni, di fronte alle difficoltà di soggetti deboli, amplificate soprattutto dalla crisi economica, hanno avviato iniziative puntuali e tempestive (anche se nel biennio in esame i provvedimenti "in emergenza sembrano essere stati superati da una legislazione più organica"<sup>32</sup>) ancor prima dello Stato centrale.



PER ULTERIORI ELEMENTI SULLA PRODUZIONE LEGISLATIVA REGIONALE E SULLE POLITICHE REGIONALI SI RINVIA ALL'APPENDICE DISPONIBILE SUL SITO DELLA CAMERA all'indirizzo:

<https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

<sup>32</sup> Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa*, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.