

Aida Giulia Arabia e Carlo Desideri^(*)

L'ATTIVITÀ NORMATIVA DELLE REGIONI NEL BIENNIO 2006-2007

SEZIONE I - LA PRODUZIONE LEGISLATIVA

1. Una produzione di leggi “stabilizzata” con un lieve incremento. – 2 La tipologia delle leggi. – 3. Le leggi per macrosettori e per materie. – 4. Le competenze esercitate: la confermata crescita della potestà legislativa residuale. – 5. Alcuni contenuti della legislazione (leggi di settore). – 6. Per concludere. – Tabelle.

1. Una produzione di leggi “stabilizzata” con un lieve incremento.

Negli anni 2006 e 2007 si registra – rispetto alla tendenza preesistente al costante decremento della produzione legislativa regionale ⁽¹⁾ – un sia pur lieve aumento delle leggi regionali prodotte. Dalle 595 leggi approvate dalle regioni ordinarie e da quelle a statuto speciale nel 2005 si passa in effetti – v. la tabella n.1 - alle 632 leggi del 2006 e alle 656 del 2007.

L'incremento risulta anche facendo riferimento alle sole regioni ordinarie, per le quali si passa dalle 439 del 2005 alle 492 del 2006 e alle 506 del 2007.

Certamente è presto per dire se si stia verificando un mutamento di tendenza rispetto a quanto finora si è potuto constatare. Va tenuto conto peraltro che si tratta di un

^(*) *L'impostazione e l'elaborazione del lavoro sono frutto di discussione e decisione comune. Carlo Desideri ha scritto la Sezione I sulla produzione legislativa. Aida Giulia Arabia ha scritto la Sezione II sulla produzione regolamentare.*

⁽¹⁾ V. 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, 2005, in particolare, p. 479 e ss.

incremento piuttosto contenuto, considerato che nel 2003 erano 623 le leggi prodotte da tutte le regioni, ordinarie e speciali ⁽²⁾.

Inoltre, per le regioni ordinarie, il raffronto con l'anno 2005 è comunque poco significativo. Sul numero particolarmente ridotto di leggi prodotto allora, hanno pesato infatti le elezioni nelle regioni ordinarie che si sono tenute in primavera e il rallentamento momentaneo delle attività regionali che ne è seguito. Anzi, si può constatare – sempre per le regioni ordinarie – che le 492 leggi del 2006 e le 506 del 2007 sono in ogni caso un numero inferiore delle 522 del 2004 e delle 514 del 2003. Resta, dunque, per ora confermato quanto già detto nel *Terzo e Quarto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia* in ordine al verificarsi di una vera e propria stabilizzazione della produzione legislativa delle regioni ordinarie su un numero di circa 500 unità l'anno.

Le riforme del federalismo amministrativo e quelle costituzionali – secondo tutti i dati qui considerati, anche più recenti, relativi alle regioni ordinarie e secondo quelli complessivi che comprendono anche le regioni speciali – non hanno causato dunque alcun fenomeno di inflazione normativa a livello regionale. Anzi, può ipotizzarsi che abbiano operato in funzione di una riduzione e quindi stabilizzazione della produzione legislativa regionale proprio i processi di riordino e razionalizzazione della legislazione, probabilmente messi in moto dalle stesse riforme ⁽³⁾. Anche se, come già rilevato e sottolineato nei precedenti *Rapporti*, non va dimenticato che in più regioni la riduzione del numero delle leggi si è a volte combinata con l'adozione di leggi di dimensioni molto ampie (in genere leggi finanziarie e loro collegati, con le quali vengono disciplinati anche interventi di tipo sostanziale – organizzativi e regolativi - nelle materie più varie).

Si può ulteriormente ipotizzare, infine, che alla diminuzione dell'attività legislativa regionale abbiano contribuito in parte l'attività regolamentare delle regioni – sia pure in una misura che appare inferiore ad alcune aspettative in proposito formulate al momento delle riforme - e, per una parte più rilevante, una vasta e forse crescente

⁽²⁾ V. il *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione* della Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, in particolare, tabella 1, p. 418.

⁽³⁾ V. A.G. ARABIA e C. DESIDERI, *L'attività normativa*, op. cit., p. 481.

attività amministrativa delle regioni svolta in attuazione di interventi di livello europeo o nazionale, formulati e messi in opera attraverso processi decisionali complessi, in genere anche con intese ed accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-regioni.

2. *La tipologia delle leggi*

I dati relativi alla tipologia delle leggi – contenuti nelle tabelle 2 e 2a - mettono in luce, con riferimento al totale delle leggi delle regioni ordinarie e speciali, che sia nel 2006 che nel 2007 le leggi più numerose sono quelle di tipo settoriale. In particolare, nel 2006 questo tipo di leggi sono 228 rispetto alle 177 leggi di manutenzione, alle 120 di bilancio, alle 50 leggi provvedimento, alle 41 istituzionali e alle 15 intersettoriali. Nel 2007 sono 243 rispetto alle 157 leggi di manutenzione, alle 130 di bilancio, alle 48 istituzionali, alle 48 leggi provvedimento e alle 26 intersettoriali.

Considerando che – come già segnalato nei precedenti *Rapporti* – attraverso le leggi settoriali in genere vengono disciplinati dalle regioni in maniera completa o, comunque, ampia interi settori di attività o parti importanti di un settore, si può ritenere che anche nel biennio 2006-2007 abbia avuto un peso rilevante la legislazione regionale volta a dettare nuove discipline o riordini importanti delle materie di competenza. Peraltro, la presenza di un numero piuttosto ampio di leggi di manutenzione che modificano leggi preesistenti, se da un lato potrebbe essere letta come un sintomo di una scarsa capacità di innovazione, dall’altro – trascorsi ormai vari anni dalle prime leggi di riordino adottate successivamente alle riforme amministrative e costituzionali - può invece segnalare il raggiungimento di una certa solidità dell’impianto normativo, che va solo adattato e corretto nel tempo attraverso – appunto – una attenta manutenzione. Colpisce del resto, confrontando i dati del 2006 e del 2007, che il rapporto tra i due tipi di leggi – settoriali e di manutenzione - tende a rimanere abbastanza costante: rispettivamente 228/177 e 243/157 – anche se nel 2007 si registra un più ampio vantaggio del primo tipo di leggi rispetto al secondo.

Considerato che anche i dati relativi agli altri tipi di leggi non mostrano mutamenti particolarmente significati ma anzi andamenti costanti nel tempo (come, ad esempio, si

verifica più o meno per le leggi di bilancio e per quelle provvedimento), non può farsi a meno di notare qui, come già rilevato nel *Rapporto* precedente, il manifestarsi di una sorta di funzionamento fisiologico del sistema legislativo regionale.

Quanto infine alle leggi intersettoriali, la loro presenza – con una crescita significativa, da 15 a 26, dal 2006 al 2007 - sembra confermare l’interesse delle regioni per un tipo di strumento legislativo, a suo tempo già ampiamente utilizzato per l’attuazione delle riforme del c.d. federalismo amministrativo.

3 *Le leggi per macrosettori e per materie*

L’analisi dei dati relativi alla produzione legislativa regionale per macrosettori e materie – v. le tabelle n.3 e n.3a - conferma le tendenze già rilevate negli anni precedenti, con qualche significativa accentuazione dell’importanza di alcuni settori rispetto ad altri.

Nell’anno 2006, su 632 leggi, il gruppo più numeroso è quello dei servizi alla persona e alla comunità con 160 leggi, seguito dalle 138 leggi della finanza regionale, le 117 dello sviluppo economico ed attività produttive, le 109 del territorio, ambiente ed infrastrutture e le 108 dell’ordinamento istituzionale.

Nell’anno 2007, su 656 leggi, il gruppo più numeroso è quello della finanza regionale con 152 leggi, seguito dalle 145 leggi dei servizi alla persona e alla comunità, dalle 123 dello sviluppo economico ed attività produttive, le 120 del territorio, ambiente ed infrastrutture e le 116 dell’ordinamento istituzionale.

Come si può facilmente osservare, l’oscillazione nella distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori è piuttosto ridotta, tanto che anche in tal caso – come per la tipologia delle leggi – potrebbe dirsi operante una sorta di funzionamento fisiologico del sistema legislativo regionale nel suo complesso.

Peraltro, va sottolineato che negli anni qui considerati – diversamente da quelli precedenti quando, a parte la finanza regionale, il gruppo dello sviluppo economico e

delle attività produttive era ancora in testa, sia pure di poco – è il macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità che mostra una crescita costante e piuttosto rilevante, passando dalle 118 leggi del 2005 alle 160 del 2006 e alle 145 del 2007. Mentre non cresce e resta praticamente costante il numero di leggi del macrosettore dello sviluppo economico: 122 nel 2005, 117 nel 2006 e 123 nel 2007.

Una pur lieve crescita si verifica anche per il settore del territorio, ambiente e infrastrutture che dalle 101 leggi del 2005 passa alle 109 del 2006 e alle 120 del 2007.

La regione, insomma, sembra sempre più caratterizzarsi come ente impegnato nel campo dei servizi, almeno sotto il profilo del numero di leggi prodotte. Tale affermazione si basa comunque essenzialmente sui dati riguardanti l’attività legislativa, considerato che - in particolare per lo sviluppo economico - va ricordato quanto qui già accennato, in ordine alla presenza di una ampia parte di interventi che si realizzano in via amministrativa a seguito di intese e accordi in attuazione di politiche di livello comunitario e nazionale.

Spostando l’analisi sulle materie all’interno dei macrosettori si può constatare che non vi sono novità rilevanti rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti, in particolare nel *Quarto Rapporto* e nel *Terzo* che prendeva in considerazione un arco di tempo più ampio.

Cominciando dal macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” – con riferimento sia alle regioni ordinarie che a quelle speciali (v. le tabelle n. 5 e 5a) – si può constatare che il gruppo di leggi più numeroso è quello dell’agricoltura e foreste (37 nel 2006 e 26 nel 2007), seguite da quelle per la caccia e la pesca (16 nel 2006 e 21 nel 2007), da quelle per il commercio (14 nel 2006 e 19 nel 2007) e per il turismo (16 nel 2006 e 16 nel 2007). Sempre molto ridotto è, poi, il numero di leggi per l’industria (8 nel 2006 e 6 nel 2007), per il sostegno all’innovazione per i settori produttivi (2 nel 2006 e 7 nel 2007) e per l’artigianato (1 nel 2006 e 2 nel 2007); così come il numero delle leggi nelle altre materie del macrosettore (vedi la tabella 5a già citata). Vi è, dunque, una netta ed evidente predominanza dell’attività legislativa nel campo dell’agricoltura e dello sviluppo rurale (negli anni 2006 e 2007, sommando insieme le leggi per l’agricoltura e foreste con quelle per la caccia e pesca si arriva rispettivamente

a 53 leggi su 117 e a 47 su 123, senza contare peraltro che la voce turismo comprende l'agriturismo) rispetto a quella nel campo dell'industria-artigianato, che totalizza 9 leggi nel 2006 e 8 nel 2007. Come già rilevato in altra sede ⁽⁴⁾, da un lato emerge qui la tendenza delle regioni a concentrarsi – almeno per il profilo legislativo - in campi di attività nei quali hanno una esperienza più consolidata nel tempo e dall'altro si possono ritenere operanti fattori esterni alle regioni - connessi alla mancata e incerta definizione in termini operativi, dopo la riforma costituzionale, delle competenze e delle relazioni tra Stato e regioni nel campo dell'industria-artigianato - che determinano il forte squilibrio tra i due campi di attività legislativa appena rilevati.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” si registra – v. le tabelle n.6 e 6a - qualche lieve mutamento: infatti il gruppo di leggi più ampio risulta ora quello della protezione della natura e dell'ambiente (46 leggi nel 2006 e 41 nel 2007), seguito da quello del territorio e urbanistica (29 leggi nel 2006 e 36 nel 2007), che invece era in testa nel 2005 (con 28 leggi rispetto le 25 della protezione della natura e dell'ambiente). Seguono poi, le leggi per i trasporti (19 nel 2006 e 13 nel 2007), quelle per le risorse idriche e la difesa del suolo (7 nel 2006 e 10 nel 2007), quelle per le opere pubbliche (6 nel 2006 e 10 nel 2007), nonché le altre riportate nella tabella 6a citata. Malgrado le incertezze interpretative seguite all'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, resta confermato dunque un ruolo ed impegno rilevante delle regioni proprio in questo campo di attività, coerentemente del resto all'interpretazione che di quella attribuzione di competenza ha dato la Corte costituzionale. Questo non vuol dire, peraltro, che non continui ad esistere una notevole conflittualità proprio in tale campo, come si accennerà più avanti.

Nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare – v. le tabelle n.7 e n.7a - che vi è una prevalenza delle leggi sulla tutela della salute (49 nel 2006 e 44 nel 2007), seguite da quelle relative ai servizi sociali (30 sia nel 2006 che nel 2007), da quelle relative ai beni e attività culturali (25 nel 2006 e 19 nel 2007), nonché – con un certo distacco – da quelle delle altre materie (v. la tabella n.7a). Si registra,

⁽⁴⁾ V. in merito a tale tendenza e al suo consolidarsi anche A.G. ARABIA e C. DESIDERI, *Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive*, in ISSiRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa, 1998-2004: un bilancio*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 8 e ss.

dunque, una tendenza alla crescita del numero delle leggi sia nel caso della tutela della salute (erano 31 leggi nel 2005) che in quello dei servizi sociali (22 leggi nel 2005). Resta praticamente eguale il numero delle leggi in altre materie, oppure subisce piccole variazioni in diminuzione (come nel caso del lavoro per il quale si passa dalle 14 leggi del 2005 alle 10 del 2006 e alle 11 del 2007) o in aumento (come nel caso dello sport per il quale si passa dalle 2 leggi del 2005 alle 9 del 2006 e alle 6 del 2007).

Quanto, infine, al macrosettore "ordinamento istituzionale", si conferma – v. le tabelle 4 e 4a - l'andamento già registrato negli anni precedenti con qualche lieve variazione. La legislazione regionale si concentra fundamentalmente nei settori degli organi della regione (27 leggi nel 2006 e 37 nel 2007), del personale e dell'amministrazione (33 leggi nel 2006 e 26 nel 2007) e degli enti locali e decentramento (27 leggi nel 2006 e 18 nel 2007). Nel 2005 le leggi nei tre settori erano rispettivamente 22, 36 e 24.

Le tendenze finora messe in evidenza in ordine alla distribuzione delle leggi per macrosettori e materie risultano sostanzialmente confermate anche leggendo separatamente i dati relativi alle regioni ordinarie e a quelle a statuto speciale, che dunque almeno sotto questo profilo appaiono sostanzialmente identiche. Solo nel macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità si può constatare che il gruppo di leggi più numeroso è, nel caso delle regioni a statuto speciale diversamente da quanto si verifica per quelle ordinarie, quello nel campo dei beni e attività culturali, seguito da quello dei servizi sociali e da quello della tutela della salute, ma le differenze numeriche sono così ridotte da non apparire molto significative.

Valutando complessivamente i dati relativi agli anni 2006 e 2007 appare confermata l'immagine della regione che era già emersa nei *Rapporti* precedenti: si tratta di un ente impegnato - sul piano legislativo - soprattutto nel campo dei servizi e in quello dello sviluppo economico, anche se qui è l'impegno per l'agricoltura-sviluppo rurale che appare assolutamente predominante. Va comunque ancora una volta ripetuta l'avvertenza, già fatta nel *Terzo e Quarto Rapporto* e qui già accennata, che una analisi estesa all'attività politico-amministrativa più complessiva delle regioni metterebbe in luce, ad esempio, anche un più consistente impegno per l'industria-artigianato.

4 *Le competenze esercitate: la confermata crescita della potestà legislativa residuale*

Nei precedenti *Rapporti* è stato già messo in luce il rilievo assunto nell’attività legislativa regionale dall’esercizio della potestà residuale regionale, introdotta nel 2001 in sede di riforma del Titolo V. Si è già detto, inoltre, delle cautele che è opportuno adottare nell’analisi della competenza in questione, con riguardo ai problemi di individuazione delle competenze di tale tipo e al valore indicativo dei dati raccolti ⁽⁵⁾.

Dalle tabelle n. 9 e n.9a contenenti i dati del 2006 e del 2007 per le regioni ordinarie - ricavati secondo il criterio già seguito nei precedenti *Rapporti* - risulta che sono state approvate dalle regioni ordinarie nel 2006, su un totale di 492 leggi, 210 leggi riconducibili alla potestà legislativa residuale (quasi il 43%) e nel 2007, su un totale di 506 leggi, 192 leggi di potestà residuale (circa il 38%). Questi dati che – pur segnalando una certa flessione della competenza residuale dal 2006 al 2007 - seguono più o meno una tendenza già riscontrata negli anni precedenti (nel 2005 le leggi di potestà residuale erano 177 su 439, poco più del 40%) confermano – al di là dei dubbi che l’introduzione della potestà residuale aveva a suo tempo sollevato – l’importanza e l’operatività di questa innovazione.

L’analisi delle leggi per macrosettori ancora una volta mostra, comunque, che l’esercizio della potestà residuale ha un rilievo molto diverso nei vari macrosettori. Infatti, nel 2006, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” le leggi di potestà legislativa residuale sono 72 (circa 86%) su un totale di 84, quelle nello “sviluppo economico e attività produttive” 82 (poco più del 91%) su 90; mentre la situazione si inverte nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, dove le leggi di competenza residuale sono solo 17 (circa il 19%) su 90, e nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, dove sono 39 (più del 31%) – di cui 24 nella materia dei servizi sociali e assistenza - su 124. Nel 2007, nel macrosettore “ordinamento

⁽⁵⁾ V. A.G. ARABIA e C. DESIDERI, *L’attività normativa*, op. cit., p. 488 e ss. Va tenuto conto tra l’altro che una stessa legge può contenere l’esercizio di competenze residuali e di competenze concorrenti e che, per la classificazione delle leggi, si è qui scelto di adottare il criterio della prevalenza.

istituzionale” le leggi di potestà legislativa residuale sono 69 (circa il 76%) su un totale di 91, quelle nello “sviluppo economico e attività produttive” 77 (circa 84%) su 92; mentre la situazione si inverte anche stavolta nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture”, dove le leggi di competenza residuale sono solo 16 (più del 16%) su 98, e nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” dove sono 30 (poco più del 28%) – di cui 21 nella materia dei servizi sociali e assistenza - su 107.

Si può, dunque, ulteriormente confermare quanto già detto per gli anni precedenti. Le regioni, considerate come enti di legislazione, sembrano configurarsi sempre più come enti indipendenti con competenza di tipo residuale generale – oltre che nelle materie che attengono alla propria dimensione istituzionale-organizzativa - nel macrosettore dello sviluppo economico, anche se – almeno per ora – in modo nettamente prevalente nel campo dell’agricoltura-sviluppo rurale. Inoltre, nel macrosettore dei servizi alle persone e alla comunità, che vede nel complesso la prevalenza della potestà concorrente, sembra ormai consolidato un certo rilievo della legislazione di competenza residuale generale nella materia dei servizi sociali e assistenza.

5 *Alcuni contenuti della legislazione (leggi di settore)*

Si è già visto - nel par. 2 – come, tra le varie tipologie di leggi approvate dalle regioni, sia rilevante il numero delle leggi settoriali. Tra queste vi sono leggi che disciplinano in modo nuovo o realizzano il riordino di una intera materia o leggi che disciplinano in maniera compiuta aspetti parziali ma importanti di una materia, e magari contengono soluzioni nuove e originali.

Tenendo conto di quanto appena detto, qui di seguito viene fatta una panoramica delle leggi di settore delle regioni, con riferimento - sia pure in maniera molto sintetica - al loro contenuto. Come già si era potuto vedere nel 2005, anche nel 2006 e nel 2007, in più casi, l’attività legislativa innovativa delle regioni appare piuttosto ampia, con una varietà di campi di interesse e di attenzione, a volte con una rivisitazione delle categorie e dei confini tradizionali delle materie.

Nel 2006.

Nel macrosettore dell’ordinamento istituzionale, di un certo rilievo appaiono varie leggi che disciplinano il sistema istituzionale regionale con riguardo ad intere materie o comunque ad aspetti importanti dell’organizzazione e del funzionamento: il riordino legislativo ⁽⁶⁾, la programmazione anche finanziaria ⁽⁷⁾, lo sviluppo e il riordino del sistema degli enti locali ⁽⁸⁾, il sistema degli enti sub regionali ⁽⁹⁾, la costituzione della consulta statutaria ⁽¹⁰⁾, quella del Consiglio regionale dell’economia e lavoro ⁽¹¹⁾, la partecipazione dei cittadini ⁽¹²⁾, le relazioni internazionali ed europee ⁽¹³⁾, l’“autoriforma” ⁽¹⁴⁾. La Regione Sardegna con legge n. 7 ha costituito la “Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”. Non mancano poi leggi con le quali le regioni costituiscono strutture specifiche di intervento (società, fondazioni) o decidono di partecipare alle stesse ⁽¹⁵⁾.

⁽⁶⁾ L. n. 7 Lombardia sul “riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici”.

⁽⁷⁾ L. n. 16 Abruzzo “per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica”; l. n. 34 Lombardia “norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità regionale”; l. n. 27 Toscana sulle procedure di programmazione e gli interventi finanziari nelle materie della cultura, del paesaggio e dello spettacolo; l. n. 11 Sardegna sulla programmazione e bilancio.

⁽⁸⁾ L. n. 32 Abruzzo; l. n. 1 e n. 24 Friuli Venezia Giulia che rispettivamente dettano principi e norme fondamentali del sistema delle autonomie e conferiscono funzioni; l. n. 13 Liguria sul Consiglio delle autonomie; l. n. 29 Lombardia che approva il testo unico sulle circoscrizioni comunali e provinciali; l. n. 8 Piemonte in materia di collaborazione e supporto all’attività degli enti locali e l. n. 30 Piemonte sul Consiglio delle autonomie; l. n. 3 della Provincia di Trento; l. n. 2 Valle d’Aosta, che modifica tra l’altro la legge n. 54/1998 sul sistema delle autonomie; l. n. 9 Sardegna sul conferimento di compiti al sistema degli enti locali.

⁽⁹⁾ L. n. 11 Basilicata di riforma e riordino degli enti e organismi subregionali ; l. n. 20 Liguria sulla nuova disciplina della agenzia per l’ambiente e sulla riorganizzazione degli organismi di intervento in campo ambientale; l. n. 6 Sardegna sull’istituzione dell’agenzia per l’ambiente.

⁽¹⁰⁾ L. n. 19 Liguria.

⁽¹¹⁾ L. n. 13 Lazio; l. n. 16 Liguria.

⁽¹²⁾ L. n. 16 Umbria “disciplina dei rapporti tra l’autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l’azione dei comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione”.

⁽¹³⁾ L. n. 6 Calabria “patto di amicizia tra la Calabria ed il West Virginia”; l. n. 9 Veneto sulla partecipazione della Regione alla Fondazione Italia-Cina; l. n. 8 Valle D’Aosta che disciplina in generale le relazioni europee e internazionali della Regione.

⁽¹⁴⁾ L. n. 2 Molise che ricostituisce la “Commissione per l’autoriforma”.

⁽¹⁵⁾ L. 36 Abruzzo sulla partecipazione alla società Abruzzo Sviluppo; l. n. 13 Basilicata con la quale viene creata la Società energetica lucana; l. n. 18 Friuli Venezia Giulia sulla creazione della Fondazione per la valorizzazione archeologica, monumentale e urbana di Aquileia; l. n. 13 Piemonte sulla costituzione di una Società per l’internazionalizzazione del sistema Piemonte.

Nel macrosettore dello sviluppo economico, poi, riguardano intere materie: le leggi n. 28 Liguria, n. 18 dell’Umbria e n.13 della Sicilia in materia di turismo; la legge delle Marche n. 9 che approva il testo unico sul turismo; la legge della Toscana n. 1 sull’agricoltura e lo sviluppo rurale; la legge della Valle d’Aosta n. 3 sulla promozione dell’uso razionale dell’energia; le leggi della Sardegna n. 3 sulla pesca, n. 5 sulle attività commerciali, n. 13 sulla riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Riguardano, invece, settori importanti all’interno di materie, ad esempio, le leggi che le Regioni hanno dedicato ai servizi di assistenza tecnica in agricoltura ⁽¹⁶⁾, ai distretti rurali e agroalimentari ⁽¹⁷⁾, alla raccolta dei funghi ⁽¹⁸⁾, alla qualità alimentare ⁽¹⁹⁾, all’agriturismo e turismo rurale ⁽²⁰⁾, a certe “professioni” nel campo del turismo ⁽²¹⁾, a forme particolari di turismo e agli itinerari culturali ⁽²²⁾, al commercio equo e solidale ⁽²³⁾.

Nel macrosettore del territorio ambiente e infrastrutture riguardano, ad esempio, intere materie o quasi: la legge n. 39 dell’Abruzzo sui trasporti e la viabilità; la legge n.20 della Toscana sulla tutela delle acque dall’inquinamento; la legge n. 26 della Valle d’Aosta sulle strade regionali; la legge n. 19 della Sardegna sulle risorse idriche e i bacini idrografici; la legge n.12 della Sicilia in materia di territorio. Riguardano aspetti e attività rilevanti, ad esempio, le leggi relative all’attuazione del protocollo di Kyoto ⁽²⁴⁾, all’utilizzo delle biomasse ⁽²⁵⁾, alla vigilanza ambientale volontaria ⁽²⁶⁾, all’inquinamento acustico ⁽²⁷⁾, all’utilizzo del demanio marittimo per attività turistiche e ricreative ⁽²⁸⁾, ai porti ⁽²⁹⁾, alle cave ⁽³⁰⁾, alla gestione dei rifiuti e la tutela del suolo ⁽³¹⁾, all’edilizia residenziale pubblica ⁽³²⁾.

⁽¹⁶⁾ L. n. 5 Friuli Venezia Giulia.

⁽¹⁷⁾ L. n. 1 Lazio.

⁽¹⁸⁾ L. n. 34 Abruzzo, L. n. 3 Sicilia;

⁽¹⁹⁾ L. n. 12 Molise che istituisce un osservatorio sulla qualità degli alimenti, l. n. 1 Valle d’Aosta sulla somministrazione di alimenti e bevande.

⁽²⁰⁾ L. n. 14 Lazio.

⁽²¹⁾ L. n. 23 Abruzzo sul “maestro di mountain bike e ciclismo fuoristrada”; l. n. 20 Sardegna sulle professioni turistiche di accompagnamento e dei servizi.

⁽²²⁾ L. n. 19 Lazio sulla via Francigena e altri itinerari; l. n. 5 Piemonte sulla valorizzazione delle linee dismesse; l. n. 33 Piemonte sul turismo nelle aree protette e l. n. 34 Piemonte sul turismo religioso.

⁽²³⁾ L. n. 7 Abruzzo.

⁽²⁴⁾ L. n. 6 Veneto.

⁽²⁵⁾ L. n. 7 Veneto.

⁽²⁶⁾ L. n. 23 Molise che istituisce un apposito servizio.

⁽²⁷⁾ L. n. 9 Valle d’Aosta.

⁽²⁸⁾ L. n. 15 e n. 42 Abruzzo; l. n. 22 Friuli Venezia Giulia.

Nel macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità hanno ad oggetto materie o loro parti importanti le leggi n. 14 della Provincia di Bolzano e n. 4 del Piemonte sulla ricerca e l’innovazione; le leggi della Liguria n. 12 sul sistema integrato dei servizi sociosanitari e n. 33 che approva il testo unico in materia di cultura; le leggi della Lombardia n. 5 sui servizi alla persona e alla comunità e n. 22 sul mercato del lavoro; la legge n.4 delle Marche sulla tutela del lavoro; la legge n.12 della Toscana sulla polizia comunale e provinciale; la legge n. 5 della provincia di Trento su istruzione e formazione; la legge n. 27 della Valle d’Aosta sulla previdenza complementare; le leggi della Sardegna n.10 sul riordino del sistema sanitario, n. 14 sui beni culturali e luoghi di cultura, n. 18 sullo spettacolo. Riguardano aspetti ed attività parziali ma rilevanti le leggi relative alla disciplina dell’apprendistato ⁽³³⁾, alla sicurezza ⁽³⁴⁾, alle farmacie ⁽³⁵⁾, al diritto allo studio ⁽³⁶⁾, ad attività di spettacolo ⁽³⁷⁾, al cinema ⁽³⁸⁾, ai musei e alle biblioteche ⁽³⁹⁾, ad alcune attività culturali di tipo tradizionale ⁽⁴⁰⁾, a certe attività sportive ⁽⁴¹⁾, al servizio civile ⁽⁴²⁾.

Non mancano, infine, nel 2006 alcune leggi – riconducibili sempre alla categoria delle leggi “settoriali” – che rivolgono la loro attenzione a problemi nuovi che emergono nelle comunità regionali e che le regioni affrontano dettando interventi e discipline che in più casi appaiono difficilmente collocabili in specifiche materie, almeno come finora sono state tradizionalmente intese ⁽⁴³⁾. Si tratta, come già notato nei

⁽²⁹⁾ L. n. 13 Friuli Venezia Giulia.

⁽³⁰⁾ L. n. 7 Provincia di Trento.

⁽³¹⁾ L. n. 4 Provincia di Bolzano.

⁽³²⁾ L. n. 17 Molise, l. n. 12 Sardegna.

⁽³³⁾ L. n. 2 Provincia di Bolzano; l. n. 28 Basilicata; l. n. 9 Lazio, l. n. 5 Provincia di Trento

⁽³⁴⁾ L. n. 24 Veneto che istituisce la “scuola regionale veneta per la sicurezza e la polizia locale”.

⁽³⁵⁾ L. n. 23 Valle d’Aosta “nuova disciplina del servizio farmaceutico”.

⁽³⁶⁾ L. n. 6 Umbria sullo studio universitario.

⁽³⁷⁾ L. n. 34 Liguria sullo “spettacolo dal vivo”.

⁽³⁸⁾ L. n. 12 Emilia-Romagna che disciplina la diffusione dell’esercizio cinematografico; l. n. 21 Friuli Venezia Giulia sulla valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica e audiovisiva e sulla localizzazione delle sale; l. n. 10 Liguria per la diffusione dell’esercizio cinematografico, l’istituzione della Film Commission e della mediateca regionale; l. n. 15 Sardegna per lo sviluppo del cinema.

⁽³⁹⁾ L. n. 10 e n. 25 Friuli Venezia Giulia rispettivamente sugli ecomusei e sulle biblioteche.

⁽⁴⁰⁾ L. n. 15 Basilicata sulla “cultura musicale, bandistica e corale della Basilicata”.

⁽⁴¹⁾ L. n. 25 Lazio sulla diffusione del gioco delle bocce.

⁽⁴²⁾ L. n. 11 Liguria; l. n. 2 Lombardia; l. n. 35 Toscana.

⁽⁴³⁾ Si considerino, ad esempio, la l. n. 31 Abruzzo sui centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne maltrattate e la l. n. 40 sempre dell’Abruzzo sul registro regionale dei donatori di midollo osseo; la l. n. 3 dell’Emilia-Romagna sugli emiliani-romagnoli nel mondo; la l. n. 16 Emilia-Romagna sul “turismo naturalista”; la l. n. 26 Friuli Venezia Giulia sui cimiteri per animali di affezione; le leggi n. 6 e n.

precedenti Rapporti, di un fenomeno di dimensioni non molto ampie ma di grande interesse, in quanto mette in luce un progressivo radicamento della regione negli interessi e nelle esigenze delle comunità di riferimento.

Nel 2007.

Nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale appaiono di un certo rilievo alcune leggi che disciplinano intere materie o comunque loro aspetti importanti: la disciplina dei referendum ⁽⁴⁴⁾, la partecipazione ⁽⁴⁵⁾, il riassetto e il riordino delle competenze regionali e degli enti locali ⁽⁴⁶⁾, le relazioni internazionali ⁽⁴⁷⁾, l'istituzione dei Consigli delle autonomie locali ⁽⁴⁸⁾, la consulta di garanzia statutaria ⁽⁴⁹⁾, il Consiglio regionale dell'economia e lavoro ⁽⁵⁰⁾, la Commissione autoriforma ⁽⁵¹⁾, i procedimenti e i contratti ⁽⁵²⁾, la costituzione di strutture, società, fondazioni o la partecipazione alle stesse ⁽⁵³⁾.

Nel macrosettore dello sviluppo economico e attività produttive, riguardano, ad esempio, intere materie o quasi: la legge n.9 del Friuli Venezia Giulia sulle risorse forestali; la legge n.11 della Provincia di Trento sul governo del territorio montano e

11 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sulla promozione e tutela dei diritti di cittadinanza sociale e sul sostegno della famiglia e della genitorialità; la l. n. 6 Liguria e quella n. 32 del Piemonte e n. 19 del Veneto sulle discipline bionaturali; la l. n. 16 Lombardia sulla lotta al randagismo e la tutela degli animali di affezione; la l. n. 25 Lombardia sulla lotta alla povertà; le leggi n. 31 e 32 del Molise rispettivamente sui molisani nel mondo e sul tutore dei minori; l. n. 7 Piemonte sulle associazioni di promozione sociale; l. n. 55 Toscana per interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; l. n. 13 Umbria sul garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale; l. n. 25 Veneto che costituisce una commissione tecnica per lo studio dell'impatto territoriale e sociale dei flussi migratori; l. n. 34 Valle d'Aosta sulla valorizzazione della funzione sociale ed educativa attraverso attività di oratorio o similari.

⁽⁴⁴⁾ L.n.44 Abruzzo, n.31 della Lombardia, n.62 della Toscana, n.18 del Friuli Venezia Giulia.

⁽⁴⁵⁾ L.n.69 della Toscana.

⁽⁴⁶⁾ L. n.23 dell'Umbria.

⁽⁴⁷⁾ L.n. 3 e l.n.4 della Calabria rispettivamente sulla partecipazione della regione al processo normativo comunitario e sulle relazioni internazionali, l.n.7 dell'Emilia Romagna sull'Euroregione Adriatica, l.n.3 del Molise sulla Commissione per la cooperazione interregionale nell'area Adriatica, l.n.6 della Valle d'Aosta sulla solidarietà internazionale.

⁽⁴⁸⁾ L. n.41 dell'Abruzzo, l.n.1 del Lazio, l.n.4 delle Marche, l.n.20 della Toscana.

⁽⁴⁹⁾ L. n.42 dell'Abruzzo, l.n.23 dell'Emilia Romagna, n.24 del Lazio, l.n.27 della Toscana.

⁽⁵⁰⁾ L. n. 17 della Calabria.

⁽⁵¹⁾ L.n. 2 del Molise.

⁽⁵²⁾ L. n.26 della Calabria sulla stazione unica appaltante, l.n.28 dell'Emilia-Romagna sull'acquisizione di beni e servizi, l.n. 38 della Toscana sui contratti pubblici.

⁽⁵³⁾ V., in particolare, la l.n.22 del Lazio con la quale viene creata una società a partecipazione regionale per le infrastrutture strategiche del sistema viario; le leggi n.28 e n.32 della Lombardia, con le quali sono create rispettivamente l'agenzia lombarda per l'edilizia residenziale e l'agenzia regionale per le emergenze; la l.n.17 del Piemonte relativa alla Finpiemonte spa.

forestale; la legge n. 10 del Lazio sull’artigianato; le leggi n.13 del Lazio, n.15 della Lombardia sull’organizzazione del turismo; la legge n.22 della Liguria sull’energia; la legge n.1 della Liguria sul commercio. Riguardano, invece, dei subsettori o aspetti significativi all’interno delle materie, ad esempio, le leggi relative: al programma regionale di sviluppo ⁽⁵⁴⁾, all’impresa agricola ⁽⁵⁵⁾, agli ogm ⁽⁵⁶⁾, alla promozione della competitività ⁽⁵⁷⁾, ai distretti produttivi ⁽⁵⁸⁾, all’agriturismo e turismo rurale ⁽⁵⁹⁾, al commercio equo e solidale ⁽⁶⁰⁾, alla grande distribuzione commerciale ⁽⁶¹⁾, alle aree e i consorzi industriali ⁽⁶²⁾, alla raccolta dei funghi e dei tartufi ⁽⁶³⁾, agli allevamenti ⁽⁶⁴⁾, a certe “professioni” nel campo del turismo e dell’artigianato e dei servizi ⁽⁶⁵⁾, a forme particolari di turismo e agli itinerari culturali ⁽⁶⁶⁾, alla disciplina dell’apprendistato ⁽⁶⁷⁾, alla comunicazione ⁽⁶⁸⁾.

Nel macrosettore del territorio hanno ad oggetto intere materie o quasi: la legge n. 3 della Campania sui lavori pubblici; la legge n.5 del Friuli Venezia Giulia sull’urbanistica e il paesaggio; la legge n.28 della Valle d’Aosta sull’edilizia residenziale pubblica; la legge n.16 della Lombardia sui parchi; le leggi n.25 della Liguria, n.23 del Friuli Venezia Giulia sul trasporto locale. Riguardano invece aspetti specifici, anche se spesso importanti, ad esempio, le leggi relative : al settore abitativo ⁽⁶⁹⁾, ai trasporti ⁽⁷⁰⁾, all’utilizzo del demanio ⁽⁷¹⁾, alla difesa del suolo e ai piani di bacini

⁽⁵⁴⁾ L. n.5 del Veneto. La legge approva il testo del programma allegato.

⁽⁵⁵⁾ L. n.45 della Toscana. La legge definisce l’imprenditore o imprenditrice agricolo professionale. Contiene disposizioni sulla competitività aziendale e semplifica la normativa.

⁽⁵⁶⁾ L. n.18 della provincia di Trento.

⁽⁵⁷⁾ L. n. 1 della Lombardia.

⁽⁵⁸⁾ L. n.23 della Puglia.

⁽⁵⁹⁾ L. n. 37 della Liguria, n.10 della Lombardia.

⁽⁶⁰⁾ L. n. 32 della Liguria, n.3 dell’Umbria.

⁽⁶¹⁾ L. n.6 dell’Emilia Romagna.

⁽⁶²⁾ L. n.10 della Campania sulle aree, n.2 della Puglia sui consorzi di sviluppo industriali.

⁽⁶³⁾ L. n. 18 della Liguria sulla raccolta dei tartufi.

⁽⁶⁴⁾ L. n.7 della Campania .

⁽⁶⁵⁾ L. n. 3 del Lazio sulla professione di accompagnatore di media montagna, l. n.17 delle Marche sulla professione di acconciatore ed estetista, l. n. 14 del Veneto sull’accademia internazionale dei professionisti della salute, l.n.10 del Friuli Venezia Giulia sulla valorizzazione delle professioni sanitarie, l. n. 22 della Provincia di Trento sull’assistenza odontoiatrica, l.n.4 della Provincia di Trento sulle professioni intellettuali.

⁽⁶⁶⁾ L. n. 13 della Liguria sugli itinerari del gusto e dei profumi.

⁽⁶⁷⁾ L. n. 18 dell’Umbria.

⁽⁶⁸⁾ L. n. 32 del Veneto sulla disciplina dei phone center.

⁽⁶⁹⁾ L. n.38 della Liguria, l. n. 14 della Lombardia sulla innovazione nella edilizia residenziale pubblica, l. n.13 del Piemonte sul rendimento energetico nell’edilizia.

⁽⁷⁰⁾ L. n.29 della Lombardia sul trasporto aereo.

(⁷²), alle risorse idriche (⁷³), alla tutela della costa (⁷⁴), alla vigilanza ambientale (⁷⁵), all'inquinamento, atmosferico, acustico, luminoso (⁷⁶), alla VIA (⁷⁷), al risparmio energetico (⁷⁸), all'istituzione di parchi naturali (⁷⁹), alla tutela di patrimoni e paesaggi particolari (⁸⁰), alla gestione dei rifiuti (⁸¹), agli usi civici (⁸²).

Nel macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità hanno ad oggetto interesse materie o loro parti rilevanti: la legge n.4 della Basilicata e n.13 della Provincia di Trento rispettivamente sui servizi sociali e sulle politiche sociali; le leggi n.16 del Lazio, n. 30 della Liguria sulla tutela del lavoro; le leggi n.19 della Lombardia, n. 15 dell'Emilia-Romagna sull'istruzione e formazione; la legge n.18 del Piemonte sul sistema sanitario; le leggi n.2 della Liguria, n.9 del Veneto, n.7 della Sardegna sulla ricerca; la legge n.6 della Campania sullo spettacolo; la legge n.15 della Provincia di Trento sulle attività culturali. Leggi con contenuti più specifici sono invece quelle relative: a cure particolari (⁸³), ai donatori di cellule staminali (⁸⁴), a soggetti che hanno ricevuto trapianti di organi (⁸⁵), alla cremazione e ai cimiteri (⁸⁶), all'assistenza familiare (⁸⁷), alla sicurezza sul lavoro (⁸⁸), alla previdenza complementare (⁸⁹), al diritto allo studio (⁹⁰), a categorie dello spettacolo (⁹¹), a certe attività sportive (⁹²), al volontariato e

(⁷¹) L. n. 21 della Liguria , l.n. 10 della Sicilia sui beni demaniali marittimi.

(⁷²) L. n. 11 del Molise, l.n.12 della Sardegna sugli sbarramenti e i bacini.

(⁷³) L. n.37 dell'Abruzzo.

(⁷⁴) L. n.15 del Veneto.

(⁷⁵) L. n. 19 della Calabria.

(⁷⁶) L. n.15 e l. n.16 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sull'inquinamento luminoso e su quello atmosferico e acustico, l.n.2 della Valle d'Aosta sull'inquinamento atmosferico.

(⁷⁷) L. n.2 della Provincia di Bolzano.

(⁷⁸) L.n.16 della Provincia di Trento.

(⁷⁹) L. 34 della Liguria.

(⁸⁰) L. n. 14 della Puglia sulla tutela del paesaggio degli ulivi monumentali, l. n.4 della Sardegna sulla tutela del patrimonio speleologico.

(⁸¹) L. n. 45 dell'Abruzzo, l. n.27 della Calabria, l. n.4 della Campania, l.n.29 della Puglia sui rifiuti tossici, l.n.30 della Valle d'Aosta.

(⁸²) L. n.18 della Calabria.

(⁸³) L. n.17 Emilia-Romagna sulla cura del tabagismo, n.21 del Piemonte sulle sostanze psicotrope ai bambini, l. n.25 del Veneto sul parto indolore.

(⁸⁴) L.n.23 della Basilicata.

(⁸⁵) L. n. 17 del Molise.

(⁸⁶) L. n.24 della Liguria, l.n.20 del Piemonte sulle cremazioni.

(⁸⁷) L. n.28 dell'Umbria.

(⁸⁸) L. n.27 della Basilicata, l.n. 25 del Piemonte sulle vittime del lavoro, l.n.30 della Toscana sulla sicurezza dei lavoratori agricoli, l.n.3 della Provincia di Trento sulla sicurezza del lavoro.

(⁸⁹) L. n. 10 del Veneto.

(⁹⁰) L. n. 4 del Lazio sulla disciplina delle università popolari, l.n.28 del Piemonte sul diritto allo studio, l.n.18 della Puglia sull'istruzione universitaria, l.n.8 del Friuli Venezia Giulia sul diritto allo studio.

al servizio civile ⁽⁹³⁾, al soccorso alpino ⁽⁹⁴⁾, ai beni e alle attività culturale e a particolari aspetti dell’identità culturale ⁽⁹⁵⁾.

Anche nel 2007 sono, infine, presenti leggi “settoriali” che rivolgono la loro attenzione a problemi nuovi delle comunità regionali, con interventi spesso originali e non collocabili nelle materie tradizionali ⁽⁹⁶⁾.

6. Per concludere

Quanto osservato negli anni 2006 e 2007 sembra confermare in linea di massima le tendenze già rilevate - oltre che nel *Quarto* - nel *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo* che prendeva in considerazione l’intero periodo della settima legislatura regionale.

In primo luogo, sembra confermata quella che qui è stata chiamata la stabilizzazione della produzione legislativa realizzatasi dopo un periodo di costante decremento del numero di leggi prodotte dalle regioni. Va registrata tuttavia, questa volta, una oscillazione verso l’alto della produzione legislativa che persiste nei due anni

⁽⁹¹⁾ L. n.16 e l.n.25 della Sicilia rispettivamente sul cinema e sul teatro.

⁽⁹²⁾ L. n. 31 dell’Abruzzo sul gioco del golf.

⁽⁹³⁾ L. n. 10 del Molise sulla promozione del volontariato, l.n. 10 della Sardegna sul servizio civile, l. n.30 della Valle d’Aosta sul servizio civile.

⁽⁹⁴⁾ L. n.13 della Provincia di Bolzano, l.n.5 della Valle d’Aosta.

⁽⁹⁵⁾ L. n.13 della Lombardia, l.n.26 del Piemonte sulle minoranze linguistiche, l.n.34 dell’Umbria sugli ecomusei, l. n.8 del Veneto sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale, l.n.19 del Veneto sui musei di storia della medicina, l.n. 26 e l.n.29 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sulla tutela della minoranza slovena e sulla lingua friulana, l.n.12 della Valle d’Aosta sulle celebrazioni per s.Anselmo.

⁽⁹⁶⁾ Si considerino, ad esempio, la l. n. 40 Abruzzo sul personale della regione in emergenze umanitarie e quella n.26 sull’osservatorio sulla violenza di genere e sui minori; la legge della Calabria n.5 sul sistema integrato di sicurezza e la n.20 sui centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne maltrattate; la legge n.11 della Campania sulla dignità e la cittadinanza sociale; la legge n.12 della Emilia e Romagna per il recupero di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale e la n.19 sulle rievocazioni storiche; la legge n.7 del Lazio per gli interventi rivolti ai detenuti e la legge n.20 sulla partecipazione dei giovani; le leggi della Liguria n.7 sull’integrazione sociale degli immigrati, n.8 sul parlamento degli studenti, n.9 sul garante dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, n.12 sulla violenza; le leggi n.14 del Piemonte sulle vittime della mafia e n.23 sulla sicurezza integrata; le leggi della Puglia n. 7 sulle politiche di genere e 21 sulla sicurezza; la legge n.35 della Toscana sulla violenza di genere; la legge n.35 dell’Umbria che istituisce la giornata contro il terrorismo e a memoria delle vittime; la legge n.12 del Friuli Venezia Giulia sulla rappresentanza giovanile; le leggi della Sardegna n.8 sui centri antiviolenza, n.9 sulla sicurezza, n.26 sulle famiglie delle vittime del mare; le leggi della Provincia di Trento n.5 sulle politiche giovanili e n.10 sul garante dell’infanzia.

considerati. Inoltre, come si apprende da altre rilevazioni ⁽⁹⁷⁾, la crescita tra il 2006 e il 2007 si è verificata non solo in termini di numero di leggi ma anche delle loro dimensioni (articoli, commi e caratteri). Ovviamente è presto per parlare di inversione di tendenza, ma il fenomeno merita di essere accennato.

In secondo luogo, risulta confermato l’equilibrio ormai - come si è detto - quasi fisiologico che esiste tra le diverse tipologie di leggi: in particolare, tra leggi di settore e leggi di manutenzione, con il primo tipo di leggi più numerose di quelle del secondo tipo. Di massima, si può ritenere dunque confermata la tendenza delle regioni a disciplinare *ex novo* e riordinare settori/materie o loro parti importanti con leggi di organizzazione e di regolazione. L’analisi, sia pure molto sintetica, dei contenuti delle leggi di settore conferma tale ruolo delle regioni, che - si può ipotizzare - risulta ora acquisito e più consolidato dopo le riforme del federalismo amministrativo e quelle costituzionali.

In terzo luogo, i risultati dell’analisi dei macrosettori e delle materie confermano la figura della regione come ente di servizi per la collettività ed anzi sembrano accennare ad una accentuazione di tale profilo rispetto a quello di soggetto impegnato nel campo delle attività produttive e dello sviluppo economico. In tale macrosettore, in ogni caso, risulta ancora una volta che l’impegno regionale è rivolto in maniera assolutamente prevalente all’agricoltura-sviluppo rurale ed in misura estremamente ridotta all’industria-artigianato. A questo proposito, se negli anni precedenti poteva ancora supporre che contribuissero a determinare questa situazione una mancanza di esperienza e quindi la difficoltà ad avviare interventi nei settori di nuova competenza, ormai devono ritenersi determinanti altri tipi di fattori come l’esistenza di difficoltà nell’interpretare il riparto delle materie e soprattutto di limiti e incertezze in ordine ai rapporti tra Stato e regioni. Tuttavia, come accennato, va anche preso atto che possono esservi campi di attività - e l’industria è tra questi - nei quali l’attività delle regioni passa e si realizza attraverso strumenti diversi dalle leggi.

In quarto luogo, risulta confermato il peso rilevante dell’esercizio della potestà legislativa residuale. Peraltro - mentre il dato qui riportato per i due anni 2006 e 2007

⁽⁹⁷⁾ V. il *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione* della Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione.

mostra un *trend* per la verità in leggera flessione, anche se più o meno in armonia con gli andamenti degli anni precedenti - l’esercizio della potestà residuale sarebbe ancora più rilevante secondo il risultato di un’altra rilevazione ⁽⁹⁸⁾ basata su classificazioni delle leggi effettuate dalle regioni, sia ordinarie che speciali. Al di là delle valutazioni che possono darsi dei diversi criteri di rilevazione, resta comunque la conferma di una evidente importanza dell’esercizio della potestà residuale, che ancora una volta smentisce i dubbi e le sottovalutazioni che sono state fatte di tale tipo di competenza. Come già negli anni precedenti, si può poi constatare che l’esercizio della competenza residuale è decisamente prevalente – rispetto alla potestà concorrente – nel macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive” e in quello dell’ “ordinamento istituzionale”; che inoltre – nell’ambito del macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” – assume notevole rilievo nel campo dei “servizi sociali e assistenza”. Sempre alla potestà residuale sembrano poi di massima riconducibili varie leggi – presenti negli anni 2006 e 2007 come nei precedenti - che appaiono volte a rispondere direttamente ad esigenze e problemi di tipo nuovo emergenti nelle collettività, spesso al di là dei confini tradizionali delle materie e con modalità di intervento originali.

Infine – come le conferme – anche i punti critici e gli interrogativi che emergono dalla rilevazione fatta per gli anni 2006-2007 appaiono in sostanza simili a quelli già segnalati nei *Rapporti* precedenti. Tuttavia, proprio il protrarsi di alcune situazioni nel tempo rende opportuna qualche sia pure breve considerazione aggiuntiva.

Il primo aspetto critico riguarda il fatto che, in realtà, il peso – e quindi anche il ruolo - della legge regionale come strumento di organizzazione e regolazione appare distribuito in maniera molto diversa tra le materie. In particolare, restano molto deboli vari campi di competenza pure attribuiti alle regioni dalle riforme amministrative e costituzionali nel macrosettore dello sviluppo economico e in quello del territorio,

⁽⁹⁸⁾ Secondo l’ultimo *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione* della Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione - che fa riferimento sia alle regioni ordinarie che a quelle a statuto speciale - il rapporto tra leggi residuali e concorrenti sarebbe ancora più favorevole per le prime di quanto risulta dai dati utilizzati nel presente *Rapporto*. Anzi si sarebbe realizzato un distacco molto ampio della potestà residuale nei confronti di quella concorrente: la prima infatti totalizzerebbe 322 leggi e la seconda 259 (rispettivamente 270 e 139 leggi nelle regioni ordinarie). Va tenuto conto però che i dati del *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione* – oltre che comprendere le leggi delle regioni a statuto speciale, che in realtà in gran parte sono di competenza primaria – seguono criteri di identificazione diversi da quelli qui adottati, in particolare includendo in genere tra le leggi residuali leggi (come quelle di bilancio) classificate nel campo della finanza regionale.

ambiente e infrastrutture. Se per gli anni precedenti si poteva pensare che concorressero a determinare tale situazione fattori contingenti, connessi alle difficoltà di attuazione delle riforme, ora – considerato il numero estremamente ridotto delle leggi in certi campi, persistente peraltro negli anni – si può ipotizzare che siano determinanti altri fattori di carattere più strutturale: come l’incompiutezza delle stesse riforme, sotto il profilo della distribuzione delle competenze o del sistema di collaborazione tra Stato e regioni; come la mancanza di un fondamento sostanziale per l’attribuzione alle regioni di determinate competenze, almeno nei termini in cui è avvenuta, per cui le regioni – si potrebbe dire – non fanno leggi in certi campi di attività perché non hanno nulla da dire o non pensano sia il caso farlo ⁽⁹⁹⁾.

Più in generale, si può ipotizzare che lo strumento legislativo sia soprattutto utilizzato nei campi di attività dove le regioni hanno un ruolo più sperimentato nel tempo e rapporti più stretti e diretti con gli interessi che operano in quegli stessi campi e che si rivolgono ormai alla regione come soggetto interlocutore responsabile: lì dove, insomma, le regioni hanno messo radici più forti. La legge, in questi casi, opera - e viene utilizzata spesso – come strumento di consolidamento e insieme di organizzazione di interessi, è “patto” tra la regione e la comunità di riferimento. La regione allora è qui – parafrasando una famosa terminologia piena di significato – non solo regione-ente ma anche regione-comunità. Mentre invece è essenzialmente regione-ente in altri campi di attività, nei quali non si è creato un rapporto diretto con la comunità e i suoi interessi, anche perché tali interessi hanno già rapporti fortemente strutturati in tutto o in parte con altri livelli di governo. Questo non vuol dire, comunque, che la regione sia per forza e del tutto assente in questi casi; anzi può esserlo anche in maniera rilevante, ma in procedure che fanno capo ad altri soggetti o che si svolgono in sedi di confronto e collaborazione. Alla regione, tuttavia, in questi casi non è richiesto di consolidare e organizzare interessi, al massimo di farsi portatrice di istanze presso altri soggetti e/o di attuare interventi: non occorre fare leggi, occorre essere nella procedura e casomai

⁽⁹⁹⁾ Anche i dati degli anni 2006-2007 confermano in effetti che molto scarse sono le leggi delle Regioni in alcune materie come l’energia, la ricerca scientifica, le comunicazioni, in ordine alle quali sembrano perciò confermati – come già detto nel *Rapporto 2007* - i dubbi in merito all’opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma costituzionale del 2001.

realizzare in via amministrativa parte degli interventi previsti. La regione-ente è qui sufficiente.

Il secondo rilievo critico riguarda il permanere nel tempo – e questo è l’elemento in più che il trascorrere degli anni porta a sottolineare - di un contenzioso tra Stato e regioni che, benché in via di rallentamento in generale proprio nel 2007 ⁽¹⁰⁰⁾, tocca in maniera insistente e ripetitiva specialmente alcune materie. In particolare, per le materie del macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive” viene sempre in discussione il confine tra le competenze regionali, anche di potestà residuale, e le competenze esclusive statali sulla tutela della concorrenza e sull’ordinamento civile ⁽¹⁰¹⁾; per le materie del macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” viene sempre in discussione il confine tra le competenze regionali e quelle esclusive statali dell’ambiente e del paesaggio ⁽¹⁰²⁾.

Anche in tal caso il persistere di queste situazioni invita a riflettere se non vi siano fattori non contingenti – non riconducibili cioè alle sole difficoltà di adeguamento delle riforme – ma connessi invece alla natura stessa di certi problemi e, quindi, delle attività e dei compiti con i quali vanno affrontati. Se, ad esempio, non si sia davanti a questioni non risolvibili senza una adeguata collaborazione e confronto che consenta di elaborare in maniera più condivisa di quanto avviene oggi principi e criteri di azione.

⁽¹⁰⁰⁾ V. i dati riportati in Senato della Repubblica, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Il contenzioso Stato-Regioni, dati quantitativi*, n.17, giugno 2008.

⁽¹⁰¹⁾ V., per il 2007, i ricorsi del governo contro le leggi n. 16, n. 34 e n.35 dell’Abruzzo, n.12 della Campania, n.38 della Toscana, n.32 del Veneto.

⁽¹⁰²⁾ V., per il 2006, i ricorsi del governo contro le leggi n. 12 della Lombardia, le leggi n. 5 e n. 6 e n. 12 della Sicilia, n. 22 e 34 della Valle d’Aosta. Inoltre, il ricorso contro la l. n. 18 Friuli Venezia Giulia che istituisce la Fondazione per la valorizzazione archeologica, monumentale e urbana di Aquileia. V., poi per il 2007, i ricorsi del governo contro le leggi n. 45 dell’Abruzzo, n. 17 della Basilicata, n.34 della Liguria, n.2 e 20 della Lombardia, n. 3 del Piemonte, n.10 della Provincia di Bolzano; nonché, per i beni culturali, i casi dei ricorsi contro le leggi n. 19 dell’Emilia-Romagna, n.34 della Liguria, n.3 del Piemonte.

SEZIONE II - LA PRODUZIONE REGOLAMENTARE

1. Per introdurre. – 2. L’esercizio delle funzione regolamentare tra giunta e consiglio. – 3. Alcuni dati. – 4. I regolamenti per macrosettori e per materie. – 5. Le tipologie e i contenuti. – 6. Per concludere. – Tabelle.

1. Per introdurre

Il ricorso alla fonte secondaria segue sviluppi diversi a seconda che si tratti di regioni ordinarie o speciali.

Il mancato utilizzo dei regolamenti da parte delle regioni ordinarie – come messo in luce da autorevole dottrina – era dovuto, nel precedente assetto costituzionale, sia alla coincidenza delle funzioni legislativa e regolamentare in capo al consiglio regionale, sia alla tipologia della legislazione regionale che, proprio perché attuativa di disposizioni statali molto dettagliate, finiva per rivestire essa stessa carattere provvedimentale.

Nella regione Friuli Venezia Giulia e nelle province autonome di Bolzano e di Trento, invece, il ricorso a regolamenti attuativi-esecutivi della legislazione – di competenza dell’esecutivo secondo i loro statuti speciali - è da sempre molto elevato. Nelle regioni speciali Sardegna e Valle d’Aosta si registra il fenomeno inverso: l’assegnazione al consiglio della potestà regolamentare – così come avveniva in passato nelle regioni ordinarie - ne ha determinato (e continua a determinarne) il mancato esercizio, favorendo - in particolare in Sardegna - il ricorso ad atti di giunta sostanzialmente regolamentari, ma coperti da altra veste. Infine, anche nella regione Sicilia la funzione regolamentare – che spetta alla giunta - è poco esercitata.

Se fino al 2001 il ricorso alla fonte secondaria è stato molto limitato nelle regioni ordinarie, a partire da quella data si incomincia a registrare una inversione di rotta. E’ soprattutto nel 2003 che si manifesta un notevole incremento della fonte richiamata, sicuramente determinato da una equivoca interpretazione di alcune norme costituzionali (l. cost. n. 1 del 1999 e l. cost. n. 3 del 2001) che ne avrebbero attribuito la competenza automatica alla giunta senza l’interposizione delle nuove norme statutarie. Il 2004 è, poi, l’anno dell’arresto generalizzato del ricorso alla fonte secondaria, arresto determinato dal “ripristino” da parte della Corte costituzionale (sent. 313 del 2003) del regime statutario – quello del 1971 - allora vigente, in base al quale erano i consigli a

detenere - oltre naturalmente alla funzione legislativa - anche quella regolamentare. E' soprattutto a partire dal 2005 - anno di promulgazione di molti nuovi statuti - che si rinnova l'attenzione per l'uso della fonte secondaria da parte delle regioni ordinarie e, da quella data in poi - in modo particolare per alcune di esse - si assiste, rispetto al passato, ad un “nuovo” e costante incremento della fonte.

Se, ad esempio, si considera il totale dei regolamenti emanati dalle regioni ordinarie a partire dal 1971 e fino al 2007, questi rappresentano in totale il 6% dell'intera produzione normativa (26.434 leggi più 1.646 regolamenti) ⁽¹⁰³⁾, ma è evidente - nell'ultimo periodo - una rivalutazione della fonte regolamentare, in particolare, in alcune regioni. Ad esempio, nella regione Piemonte che nel periodo 1972-2000 emana 130 regolamenti e nel periodo 2001-2007 ne emana 98 ⁽¹⁰⁴⁾; oppure nella regione Puglia che dai 72 regolamenti emanati nel periodo 1971-2000 passa ai 128 del periodo 2001-2007 ⁽¹⁰⁵⁾. Anche nella regione Lombardia - pur in assenza del nuovo Statuto - si segnala una attenzione diversa per la fonte regolamentare utilizzata dal 1974 al 2000 solo 59 volte, mentre dal 2001 al 2007 70 volte ⁽¹⁰⁶⁾.

Se da un lato è innegabile un uso della fonte regolamentare - almeno per alcune regioni ordinarie - maggiormente significativo rispetto al passato dall'altro, molte di esse continuano a non utilizzarla, ricorrendo o a leggi dal carattere provvedimentale in luogo della fonte secondaria oppure prevedendo - soprattutto per l'attuazione di leggi di settore organiche - numerosi rinvii a successivi atti non legislativi di giunta e di consiglio. Quest'ultimo fenomeno - che si sta diffondendo negli ultimi anni - è messo bene in luce dalle regioni sia nei loro Rapporti annuali sulla legislazione sia nel Rapporto sulla legislazione della Camera dei deputati. Ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione 2007 della regione Marche - oltre a registrare una limitata produzione regolamentare - si evidenzia proprio una sensibile riduzione della produzione legislativa riconnettendola “al sempre più frequente rinvio da parte del legislatore regionale ad atti di giunta per la disciplina di indirizzi, procedure, criteri, che in precedenza venivano, invece, stabiliti con legge” ⁽¹⁰⁷⁾. Il medesimo fenomeno è messo in luce dalla regione Emilia-Romagna - che però ne segnala una riduzione ricollegandola al tendenziale calo - nella legislatura corrente - delle leggi di settore organiche,

⁽¹⁰³⁾ Nel dato sui regolamenti: quelli della regione Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981 mentre mancano i dati delle regioni Campania e Veneto. V. *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, in particolare tabella B1, Roma, in corso di pubblicazione.

⁽¹⁰⁴⁾ Il dato è tratto da www.regione.piemonte.it>Arianna-Banca dati Leggi Regionali.

⁽¹⁰⁵⁾ Dati tratti in parte dall'archivio ISSiRFA, in parte da www.regione.puglia.it>Bollettino Ufficiale.

⁽¹⁰⁶⁾ Il dato è tratto da www.regione.lombardia.it>Leggi e normativa.

⁽¹⁰⁷⁾ CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE, *Rapporto sulla legislazione della regione Marche-Anno 2007*, febbraio 2008, p.23.

tipologia di leggi che – come sopra rilevato - per loro natura, maggiormente contengono rinvii a successivi atti non legislativi (¹⁰⁸). Anche la regione Abruzzo – che ricorre in modo limitato ai regolamenti – sottolinea per il 2007 che 15 leggi regionali prevedono l'adozione da parte della giunta di ben 75 atti attuativi, come del resto registrato per il 2006 quando lo stesso numero di leggi rinviava a 59 atti successivi dell'esecutivo. A giudizio della regione, "la consistente mole di atti attuativi da adottare rende non più procrastinabile l'applicazione del disposto dell'art. 25, comma 1, dello Statuto regionale" che attribuisce alla Commissione consiliare di Vigilanza la valutazione degli atti normativi: "ciò rappresenta un passaggio imprescindibile per il concreto esercizio della funzione di controllo di cui il Consiglio è titolare in una forma di governo presidenziale" (¹⁰⁹).

Il vero e nuovo fenomeno da indagare è, dunque, il rinvio, sempre più costante, ad atti non legislativi del consiglio regionale e ad atti amministrativi a contenuto generale della giunta regionale. Probabilmente - superato il vecchio regime costituzionale in cui poco margine restava alla regione dato l'eccessivo dettaglio delle leggi statali - il consiglio emana leggi "migliori", tuttavia, negli ultimi anni, il ricorso a rilevanti leggi di riordino ha sicuramente favorito, da un lato, un'attenzione maggiore per la fonte regolamentare, dall'altro, come sopra evidenziato, lo spostamento della disciplina di dettaglio negli atti richiamati.

2. *L'esercizio della funzione regolamentare tra giunta e consiglio*

Nel biennio 2006-2007 – v. tabella 1 - risultano emanati 769 regolamenti: 249 nelle regioni ordinarie e poco più del doppio nelle regioni speciali (520). A fronte dei 696 regolamenti di giunta sono stati emanati solo 73 regolamenti di consiglio. Di questi ultimi 5 nelle regioni speciali e 68 nelle regioni ordinarie. Tutto in conformità alle disposizioni statutarie, in parte originarie e in parte nuove.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi statuti, nelle regioni Calabria, Lazio, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dalla giunta.

Nelle regioni Abruzzo, Campania, Lombardia, Molise e Veneto si ritrovano solo regolamenti emanati dall'assemblea legislativa. Nella prima perché in sede di elaborazione del

(¹⁰⁸) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, ASSEMBLEA LEGISLATIVA, *Sesto Rapporto sulla legislazione della regione Emilia-Romagna (Monitoraggio dell'attuazione dello Statuto regionale)*, VIII legislature-Anno 2007, maggio 2008, p. 117 ss.

(¹⁰⁹) CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO-DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI-SERVIZIO LEGISLATIVO, VIII LEGISLATURA, *Rapporto sullo stato della legislazione-Anno 2007*, giugno 2008, p. 45.

nuovo statuto si è optato per il mantenimento in capo al consiglio della potestà regolamentare, nelle altre perché si opera ancora in regime degli statuti del 1971.

Infine, nelle regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte la funzione regolamentare è esercitata dai due organi.

La presenza di regolamenti di giunta e di consiglio nella regione Basilicata trova legittimazione nell’art. 11 dello statuto originario che - attribuendo al consiglio, oltre alla funzione legislativa anche la funzione di approvazione di piani e programmi - avrebbe implicitamente “favorito” l’emanazione da parte dell’esecutivo regionale e, al di fuori delle tipologie suindicate, di “atti amministrativi” (a contenuto generale) attuativi-esecutivi di legislazione (¹¹⁰). In altre parole si tratterebbe di regolamenti in senso sostanziale anche se “travestiti” da deliberazioni di giunta.

Quanto, invece, alle regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte, i regolamenti di consiglio sono quelli emanati in virtù di disposizioni statali e, in un certo senso, “assimilabili” a quelli rientranti nella competenza delegata ai sensi dell’art. 117, sesto comma, della Costituzione. Per tali regolamenti le regioni che hanno attribuito la competenza in via generale alla giunta – come nel caso delle tre regioni richiamate - hanno, invece, conservato la competenza in capo ai consigli. Si tratta, in particolare, dei regolamenti attuativi di disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali (¹¹¹), della legge sulla procreazione medicalmente assistita (¹¹²) e del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (¹¹³), non “coperti” da legislazione regionale attuativa. In altre regioni - che pure in base ai nuovi statuti hanno riservato al consiglio l’attuazione regolamentare di leggi statali - i regolamenti sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari da parte della regione sono stati, ad esempio, emanati dalla giunta della Toscana a seguito dell’intermediazione della legge regionale n. 13/2006 e dalla giunta della regione Umbria a seguito dell’autorizzazione alla potestà regolamentare contenuta nella legge regionale n. 7/2006 (¹¹⁴).

(¹¹⁰) Nel periodo in esame rivestono tale caratteristica le seguenti deliberazioni della giunta regionale: d.g.r. n. 1.334/2006, recante modifiche al regolamento dei corsi riconosciuti approvato con d.g.r. n. 2.334/2004, ai sensi dell’art. 3 della l.r. n. 33/2003; d.g.r. n. 1.984/2006, recante modifiche ed integrazioni alla d.g.r. n. 2.628/2003, relativa alla disciplina della procedura di rilascio delle concessioni di derivazione e delle licenze di attingimento delle concessioni di derivazione delle acque pubbliche; d.g.r. n. 95/2007, recante adeguamento del regolamento di cui al comma 4 dell’art. 25 della l.r. n. 2/1995 (norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), modificata dalla l.r. n.1/2007 (disposizioni per la previsione del bilancio).

(¹¹¹) Si tratta, in particolare, dei regolamenti Emilia-Romagna nn. 2 e 3/2006, nonché n. 2/2007, Liguria n. 1/2006, Piemonte n. 3/2006.

(¹¹²) Si tratta del regolamento Liguria n. 2/2006.

(¹¹³) Si tratta del regolamento Emilia-Romagna n. 5/2006.

(¹¹⁴) Si tratta dei regolamenti Toscana n. 18/2006 e Umbria n. 4/2006.

Quanto, infine, alla regione Marche, la “condivisione” dell’esercizio del potere è prevista dall’art. 35, comma 2, dello Statuto che ha attribuito in via generale la competenza al consiglio regionale “salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l’approvazione alla giunta”. Rientra in quest’ultima ipotesi il regolamento di giunta n. 2/2007 che ha dettato criteri ambientali per le strutture ricettive alberghiere e all’aria aperta, in attuazione di una norma del testo unico in materia di turismo (l.r. n. 9/2006) che delegava l’emanazione di norme attuative all’esecutivo.

Infine - sempre in conformità alle disposizioni statutarie originarie confermate in alcuni casi anche da leggi statutarie successive ⁽¹¹⁵⁾ - nella regione Friuli Venezia Giulia, nelle province autonome di Bolzano e Trento, nonché in Sicilia, i regolamenti sono solo di giunta; nelle regioni Sardegna e Valle d’Aosta sono solo di Consiglio.

3. *Alcuni dati*

Il quadro che emerge dalla prassi è - come sopra già indicato - riportato nella tabella 1.

Nel biennio 2006-2007 risultano emanati 769 regolamenti: 249 nelle regioni ordinarie e 520 nelle regioni speciali.

Nel 2007, la produzione dei regolamenti risulta essere maggiormente significativa rispetto al 2006. Come già messo in luce nei Rapporti precedenti, il dato complessivo è notevolmente incrementato dal ricorso elevato alla fonte secondaria da parte della regione Friuli Venezia Giulia e delle due province autonome di Bolzano e di Trento, ma anche alcune tra le regioni ordinarie - soprattutto in seguito alla riforma dei loro statuti - utilizzano sempre più significativamente la fonte secondaria.

Dei 406 regolamenti emanati nel 2007, 374 - pari al 92,1 % del totale - risultano emanati dalle giunte e solo 32 - pari al 7,9 % del totale - dai consigli. Naturalmente il dato cambia se scorporato. Nelle regioni ordinarie su 131 regolamenti emanati, 102 sono degli esecutivi e 29 delle assemblee legislative, mentre nelle regioni speciali su 275 regolamenti emanati, 272 sono delle giunte e solo 3 dei consigli (Sardegna e Valle d’Aosta). Dei 363 regolamenti emanati nel 2006, invece, 322 - pari all’88,7 % del totale - risultano emanati dalle giunte e solo 41 - pari all’11,3 % del totale - dai consigli. Anche per questo anno di riferimento, il dato è diverso tra regioni ordinarie e speciali.

⁽¹¹⁵⁾ E’ il caso della legge statutaria n. 17/2007 del Friuli Venezia Giulia sulla forma di governo regionale che all’art. 16, co. 1, lett. a) conferma le attribuzioni della giunta in ordine alla potestà di emanare regolamenti.

Nelle prime, infatti, su 118 regolamenti emanati, 79 sono di giunta e 39 di consiglio, mentre nelle regioni speciali i 245 regolamenti sono quasi tutti di giunta tranne 2 della regione Valle d’Aosta che sono di consiglio.

Tralasciando il dato delle regioni speciali – che come più volte sottolineato è consistente e continuo nel tempo – è possibile comparare i dati delle regioni ordinarie a partire dal 2003. Come si ricava dalla tabella 2, il 2003 è l’anno in cui – sia rispetto al passato meno recente, sia rispetto ai due anni precedenti si è registrato il più alto numero di regolamenti: 152 rispetto ai 94 del 2001 e ai 108 del 2002. La riscoperta della fonte – dovuta sicuramente ad una “equivoca” interpretazione della leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, che avrebbero implicitamente attribuito la competenza ad emanare i regolamenti alla giunta regionale ⁽¹¹⁶⁾ – subisce una battuta di arresto nel 2004 quando si ricorre alla fonte solo 96 volte, per ritornare progressivamente a crescere a partire dal 2005 con 114 atti emanati e arrivare, dopo i 118 regolamenti del 2006, ai 131 del 2007.

L’incremento della fonte è visibile anche se rapportato all’intera produzione normativa (leggi e regolamenti): in questo caso i regolamenti rappresentano, infatti, il 22,8 % nel 2003, il 15,5 % nel 2004, il 20,5 % nel 2005, il 19,3 % nel 2006 e il 20,6 % nel 2007. Rispetto al dato assoluto (regolamenti emanati) – nel calcolo sulla produzione normativa nel suo complesso - l’incremento della fonte secondaria – anche se di sole 4 unità nel 2006 rispetto al 2005 – registra invece una diminuzione di quasi un punto percentuale: risultato dovuto al decremento delle leggi avvenuto nel 2005, probabilmente effetto del passaggio dalla VII all’VIII legislatura regionale, per poi ritornare ad aumentare – anche se di poche unità - a partire dal 2006.

Sempre tra le regioni ordinarie le esperienze maggiormente significative – confermando in particolare per alcune regioni una tendenza già messa in luce per il 2005 - risultano essere quelle delle regioni Puglia (21 regolamenti nel 2006 e 28 nel 2007), Toscana (14 regolamenti nel 2006 e 18 nel 2007), Piemonte (15 regolamenti nel 2006 e 12 nel 2007), Umbria (14 regolamenti nel 2006 e 13 nel 2007) e Lazio (6 regolamenti nel 2006 e 16 nel 2007). Nelle altre regioni ordinarie, se si escludono i casi delle regioni Lombardia e Campania con complessivi 15 e 14 regolamenti emanati nel biennio (Lombardia: 10 nel 2006 e 5 nel 2007, Campania: 6 nel 2006 e 8 nel 2007), la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 10 regolamenti delle

⁽¹¹⁶⁾ Con la prima legge costituzionale viene sottratto al consiglio il privilegio del potere regolamentare, senza peraltro attribuirlo espressamente alla giunta e viene qualificata come “emanazione” e non più come “promulgazione” la potestà del presidente della giunta su tali atti. Con la seconda legge vengono ampliati notevolmente gli ambiti materiali nei quali i regolamenti possono intervenire, comprendendo tutte le materie di competenza concorrente ed esclusiva delle regioni. Inoltre, è prevista anche l’ipotesi di regolamenti delegati dallo Stato su materie di esclusiva competenza legislativa di quest’ultimo.

regioni Basilicata (5 nel 2006 e 5 nel 2007) e Calabria (4 nel 2006 e 6 nel 2007) ai 9 della regione Liguria (3 nel 2006 e 6 nel 2007), agli 8 regolamenti delle regioni Emilia-Romagna (6 nel 2006 e 2 nel 2007) e Marche (4 nel 2006 e 4 nel 2007), ai 7 della regione Molise (3 nel 2006 e 4 nel 2007), ai 6 della regione Abruzzo (3 nel 2006 e 3 nel 2007), ai 5 della regione Veneto (4 nel 2006 e 1 nel 2007).

4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo il profilo dei macrosettori – vedi tabelle 3 e 3a - mettono in luce che, su 686 regolamenti emanati nel biennio ⁽¹¹⁷⁾ i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai servizi alla persona e alla comunità con 224 regolamenti e allo sviluppo economico con 183 regolamenti. Seguono, poi, i macrosettori inerenti al territorio, all’ambiente e alle infrastrutture con 155 regolamenti e all’ordinamento istituzionale con 111 regolamenti. Sempre poco significativo è il numero dei regolamenti – 13 - rientranti nella voce finanza regionale. Quest’ultimo dato si discosta molto da quello messo in luce per le leggi - nella sezione ad esse dedicata - che registra, invece, proprio in questo gruppo un numero consistente di atti (138 leggi nel 2006 e 152 nel 2007).

Nell’anno 2006 su 324 regolamenti classificati ⁽¹¹⁸⁾ 106 rientrano nel macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, 82 nel territorio e ambiente, 68 nello sviluppo economico, 59 nell’ordinamento istituzionale e 9 nella finanza regionale.

Nell’anno 2007 su 362 regolamenti classificati ⁽¹¹⁹⁾ 118 riguardano il macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, 115 lo sviluppo economico, 73 il territorio, l’ambiente e le infrastrutture, 52 l’ordinamento istituzionale e solo 4 la finanza regionale.

Dal confronto dei due anni, quello che emerge significativamente è una nuovamente consistente - dopo la battuta d’arresto del 2006 - produzione regolamentare in materia di attività produttive, riconfermando la tendenza già manifestata per il 2005 quando erano sempre i servizi alla

⁽¹¹⁷⁾ Mancano sia per il 2006 che per il 2007, rispettivamente, 39 e 44 regolamenti di manutenzione della regione Friuli Venezia Giulia

⁽¹¹⁸⁾ Mancano nelle classificazioni 39 regolamenti della regione Friuli Venezia Giulia.

⁽¹¹⁹⁾ Non sono qui inseriti 44 regolamenti di manutenzione della regione Friuli Venezia Giulia.

persona con 113 regolamenti e lo sviluppo economico con 111 regolamenti a totalizzare il più ampio numero di atti emanati (¹²⁰).

Spostando l’analisi sulle materie all’interno dei macrosettori e considerando sia le regioni ordinarie che le regioni speciali, quello che colpisce nel macrosettore dell’ordinamento istituzionale – vedi tabelle 4 e 4a - è la presenza di numerosi regolamenti nella materia “personale e amministrazione”: 81 nel biennio di cui 44 nel 2006 e 37 nel 2007. La rilevanza del dato nelle materie indicate è frutto – come già sottolineato nel Quarto Rapporto – di iniziative di delegificazione di interi ambiti di normativa, risalenti ormai ad alcuni anni, che hanno contribuito allo spostamento dalla legge al regolamento della disciplina di numerosi aspetti riguardanti, soprattutto, il personale. Se si escludono, poi, i 12 regolamenti nelle materie enti locali e decentramento (7 nel 2006 e 5 nel 2007), nelle altre materie gli atti emanati risultano poco considerevoli.

Nel macrosettore dello sviluppo economico – vedi tabelle 5 e 5a - si constata che il gruppo di regolamenti più numeroso è quello dell’agricoltura e foreste con 55 atti emanati nel biennio di cui 20 nel 2006 e 35 nel 2007, seguiti da quelli del commercio (32 nel biennio di cui 16 nel 2006 e 16 nel 2007) e da quelli del turismo (26 nel biennio di cui 7 nel 2006 e 19 nel 2007). Un altro dato significativo è quello dei regolamenti – 25 nel biennio di cui 5 nel 2006 e 20 nel 2007 - classificati nella voce “altro” che qui comprende il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale, la programmazione economica e la programmazione negoziata. Se ai regolamenti in materia di agricoltura si sommano anche quelli classificati nella materia caccia e pesca (15 regolamenti nel biennio di cui 9 nel 2006 e 6 nel 2007) rimane sostanzialmente confermata la tendenza già messa in luce nel Quarto Rapporto del “predominio” di regolamenti nel campo dell’agricoltura e dello sviluppo rurale.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” – vedi tabelle 6 e 6a - fanno la parte del leone le materie protezione della natura e dell’ambiente con 43 regolamenti emanati nel biennio di cui 23 nel 2006 e 20 nel 2007, seguiti da quelli relativi al territorio e all’urbanistica con 39 regolamenti (19 nel 2006 e 20 nel 2007). Seguono, poi, i 28 regolamenti relativi alle risorse idriche (di cui 14 nel 2006 e 14 nel 2007), i 19 relativi alle opere pubbliche (6 nel 2006 e 13 nel 2007), nonché gli altri riportati nelle tabelle richiamate.

(¹²⁰) A.G.ARBABIA-C.DESIDERI, *L’attività normativa delle regioni, sezione II, La produzione regolamentare*, in ISSiRFA-CNR, *Quarto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 264 e, in particolare, tabella 4, p. 280.

Nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” – vedi tabelle 7 e 7a - mantengono il primato per atti prodotti le materie inerenti ai servizi sociali con complessivi 50 regolamenti nel biennio di cui 21 nel 2006 e 29 nel 2007, seguiti per consistenza di numero da quelli in materia di tutela della salute: 44 nel biennio (18 nel 2006 e 26 nel 2007). Altri dati significativi sono quelli in materia di istruzione (24 nel biennio di cui 12 nel 2006 e 12 nel 2007) e di formazione professionale (20 nel biennio di cui 12 nel 2006 e 8 nel 2007). Un altro dato rilevante è quello dei regolamenti – 21 nel biennio di cui 10 nel 2006 e 11 nel 2007 - classificati nella voce “altro” che qui riguarda la sicurezza, la polizia locale, la tutela degli utenti e dei consumatori, ecc.

Poco significativo – vedi tabelle 8 e 8a - è il dato del macrosettore “finanza regionale”. I 13 regolamenti del biennio – con una diminuzione del 2007 (4) rispetto al 2006 (9) - riguardano, infatti, 8 la contabilità, 4 i tributi e 1 il bilancio.

Le tendenze finora messe in luce si discostano, almeno per alcune materie, leggendo separatamente i dati relativi alle regioni ordinarie e alle regioni speciali. Sostanzialmente uniforme – o con lievi oscillazioni - è il dato delle materie del macrosettore “ordinamento istituzionale”. Sia che si tratti di regioni ordinarie o speciali è sempre la materia “personale e amministrazione” a predominare in entrambe: 45 regolamenti nel biennio di cui 19 nel 2006 e 26 nel 2007 nelle regioni speciali, contro i 36 di cui 25 nel 2006 e 11 nel 2007 nelle regioni ordinarie. Anche nel macrosettore delle attività produttive è sempre la materia agricoltura e foreste a registrare il più alto numero di regolamenti, ma questa volta prevalgono di molto quelli delle regioni speciali: 35 (15 nel 2006 e 20 nel 2007) contro 20 (5 nel 2006 e 15 nel 2007) delle ordinarie nel biennio. Altro dato significativo i regolamenti classificati nella voce “altro”: sono solo 3 nelle regioni ordinarie e 22 nelle regioni speciali. Nel macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, mentre nelle regioni speciali è la materia protezione della natura con 28 regolamenti nel biennio (15 nel 2006 e 13 nel 2007) a totalizzare il più alto numero di atti emanati, nelle regioni ordinarie è la materia territorio e urbanistica - con 19 regolamenti (9 nel 2006 e 10 nel 2007) – a fare la parte del leone. Nel macrosettore dei servizi alla persona, invece, nelle regioni speciali si contano più regolamenti nei servizi sociali – 37 nel biennio di cui 14 nel 2006 e 23 nel 2007 - mentre nelle regioni ordinarie nella tutela della salute – 24 nel biennio di cui 10 nel 2006 e 14 nel 2007.

Queste differenze numeriche non sono dovute al grado di attenzione per alcune discipline rispetto ad altre ma probabilmente è il rapporto tra fonti che gioca un ruolo differente a seconda che si tratti di “ordinamenti” ordinari o speciali. In linea di massima in questi ultimi il dettaglio passa attraverso la fonte secondaria che – utilizzata più volte per dare attuazione a più aspetti di una stessa legge - arriva così ad essere molto consistente rispetto all’intera produzione normativa. Come si

vede, ad esempio, dalla tabella 2a, i regolamenti sul complesso della produzione normativa rappresentano – nelle regioni speciali - il 69,2 % nel 2003, il 57,4 % nel 2004, il 61,9 % nel 2005, il 63,6 % nel 2006 e il 64,7 % nel 2007. Nelle regioni ordinarie, invece, come già messo in evidenza per altri aspetti, il totale dei regolamenti sul totale della produzione normativa solo nel 2003 ha superato il 22,8 % mentre negli altri anni – se si prescinde dal 2004 (con il 15,5 %) – si attesta intorno al 20 % (20,5 % nel 2005, 19,3 % nel 2006 e 20,6% nel 2007).

5. Le tipologie e i contenuti

L’analisi quantitativa sviluppata in precedenza è, qui, integrata con alcune considerazioni sulle tecniche di redazione, nonché sui contenuti che caratterizzano gli atti regolamentari emanati nel periodo di riferimento.

Come più volte sottolineato, il dato quantitativo complessivo (di regioni ordinarie e speciali insieme) deve essere letto con cautela. Il *favor* per l’attribuzione alla giunta del potere di emanare regolamenti nella regione Friuli Venezia Giulia e nelle due province autonome di Bolzano e di Trento ha, infatti, da sempre giocato un ruolo rilevante sull’incremento della fonte. Altro discorso è quello relativo alle regioni ordinarie dove – solo nel periodo più recente - sono stati disegnati nuovi assetti normativi i cui effetti incominciano ad essere evidenti - in modo marcato - solo per alcune regioni.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione - vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti - a volte emanati nel corso dello stesso anno ⁽¹²¹⁾ o in un arco di tempo relativamente recente ⁽¹²²⁾. La manutenzione degli atti normativi (leggi e

⁽¹²¹⁾ V., ad esempio, per il 2006, i regolamenti Piemonte nn. 7 e 13/2006, recanti modifiche al regolamento n. 1/2006 di disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e delle acque di lavaggio di aree esterne; il regolamento Veneto n. 4/2006, di modifica al regolamento n. 1/2006, in materia di trattamento dei dati personali sensibili e giudiziari effettuato dal consiglio regionale. V., inoltre, per il 2007, il regolamento Lazio n.11/2007, recante modifiche al regolamento n. 2/2007, contenente disposizioni relative alla verifica di compatibilità e al rilascio dell’autorizzazione all’esercizio di attività sanitaria e socio-sanitaria; il regolamento Piemonte n. 11/2007, recante modifiche al regolamento n. 3/2007, contenente disposizioni in materia di procedimento di concessione delle agevolazioni alle imprese per interventi di rilocalizzazione; i regolamenti Puglia n. 16/2007, di modifica al regolamento n. 11/2007, relativo alle attività in materia di spettacolo e n. 26/2007, contenente modifiche al regolamento n. 17/2007, relativo alle attività di divulgazione scientifica sul farmaco.

⁽¹²²⁾ V., ad esempio, per il 2006, il regolamento Emilia-Romagna n. 1/2006, di modifica al regolamento n.4/2002, di disciplina della gestione faunistico-venatoria degli ungulati; il regolamento Lazio n. 3/2006, di modifica al regolamento n. 7/2005, emanato in attuazione della legge in materia di gestione delle risorse forestali (l.r.n.39/2002); il regolamento Lombardia n. 5/2006, di modifica al regolamento n.1/2004, recante criteri generali per l’assegnazione e la

regolamenti) non è di per sé un elemento negativo: è chiaro che quando l'intervento modificativo è ravvicinato nel tempo apre seri dubbi circa l'attenzione prestata, in sede di predisposizione, all'analisi di “fattibilità” dell'atto.

Vi sono, poi, una serie di regolamenti che possono, invece, essere considerati di “giusto” adeguamento alle trasformazioni ed alle riforme perchè intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni (¹²³).

Nel 2006 i regolamenti di manutenzione sono 105 su 363 pari, quindi, al 28,9 % del totale degli atti emanati: 22 % nelle regioni ordinarie (22 su 118) e 32,2 % nelle regioni speciali (79 su 245) (¹²⁴). Nel 2007 i regolamenti di manutenzione sono 111 su 406, pari cioè al 27,3 % del totale: 22,1 % nelle regioni ordinarie (29 su 131) e 29,8 % nelle regioni speciali (82 su 275) (¹²⁵). Nel 2005 le percentuali erano sostanzialmente identiche. Al 26,9 % del totale corrispondeva il 23,7 % per le regioni ordinarie e il 28,4 % per le regioni speciali (¹²⁶).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo costante nel tempo. Nelle regioni speciali e province autonome, infatti, nel 2006, anche le percentuali per singola regione sono di circa un terzo sui nuovi regolamenti emanati, mentre nelle regioni ordinarie il quadro è più variegato. Si passa, infatti, dal 75% di

gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; il regolamento Umbria n. 14/2006, di modifica al regolamento n. 4/2003, relativo alle modalità per l'acquisizione della qualifica di operatore socio-sanitario. V., ad esempio, per il 2007, il regolamento Abruzzo n. 1/2007, recante modifica al regolamento n. 3/2006, dettato in attuazione della l.r. n. 25/2001 concernente contributi per l'acquisto, recupero e costruzione della prima casa; il regolamento Puglia n. 21/2007, di modifica e integrazione al regolamento n. 20/2006, recante norme per la formazione, aggiornamento ed utilizzazione dell'Albo dei componenti il collegio tecnico designandi dell'autorità espropriante; il regolamento Umbria n. 6/2007, recante modifiche e integrazioni al regolamento n. 4/2006, relativo al trattamento dei dati personali, sensibili e giudiziari di componenti della giunta regionale, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali e degli enti vigilati dalla regione; il regolamento Veneto n. 1/2007, di modifica del regolamento n. 2/2006, relativo al trattamento di dati sensibili e giudiziari in attuazione del d.lgs. n. 196/2003 e il d.p.p. Trento n. 11-91/2007, di modifica al d.p.p. n. 18-71/2006, regolamento di esecuzione della l.p. n. 15/2005, recante disposizioni in materia di politica provinciale della casa.

(¹²³) V., ad esempio, per il 2006, i regolamenti Umbria nn. 8 e 11/2006, recanti modificazioni e integrazioni al regolamento n. 3471999, relativo al prelievo venatorio della specie cinghiale; V., ad esempio, per il 2007, il regolamento Liguria n. 1/2007, di modifica del regolamento n. 4/2003, concernente i requisiti tecnici, igienico sanitari e di sicurezza degli impianti e delle attrezzature per l'esercizio di attività ginniche; il regolamento Piemonte n. 1/2007, recante modifiche al regolamento n. 11/2001, di disciplina dell'uso plurimo delle acque irrigue e di bonifica; il d.p.g.r. Toscana n. 46/2007, di modifica al regolamento emanato con d.p.g.r. n. 18/2001, in attuazione del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (l.r. n. 42/2000); il regolamento Umbria n. 3/2007, di integrazione al regolamento n. 39/1999, dettato in attuazione della l.r. n. 24/1999, recante disposizioni in materia di commercio.

(¹²⁴) Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, ottobre 2007, in particolare tabella D, p. 78.

(¹²⁵) Cfr. *I regolamenti regionali nel 2007*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008*, cit., in corso di pubblicazione, in particolare tabella E.

(¹²⁶) Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2007*, cit., in particolare tabella D1, p. 79.

regolamenti di manutenzione della regione Marche, al 60% della regione Basilicata, al 50 % della regione Lazio fino ad arrivare al 7,1 % della regione Toscana ⁽¹²⁷⁾.

Più o meno simile – o con qualche oscillazione – la situazione relativa al 2007. Ad esempio, nella regione Friuli Venezia Giulia su 125 regolamenti emanati ben 44, pari al 35,2 % del totale, sono di manutenzione. Così come nella provincia di Trento che su 21 regolamenti emanati 8, pari al 38,1 % del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune regioni ordinarie. Il Piemonte, ad esempio, su 12 regolamenti ne emana 4 di manutenzione, pari al 33,3 % del totale, mentre il Lazio su 16 regolamenti ne emana 5 di mera modifica, pari al 31,3 % del totale e così la Toscana che su 18 regolamenti, ne conta 5 di manutenzione, pari al 27,8 % del totale ⁽¹²⁸⁾.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale - di materie o submaterie - che si differenziano dai primi per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerosi rinvii ad attuazioni in sede regolamentare. Per citare solo qualche esempio, nel 2006, la regione Toscana ha emanato 3 regolamenti attuativi di disposizioni della legge regionale per il governo del territorio ⁽¹²⁹⁾, la regione Friuli Venezia Giulia 2 regolamenti di attuazione di disposizioni della legge regionale di disciplina generale in materia di innovazione, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico ⁽¹³⁰⁾ e la regione Piemonte ha adottato un regolamento di attuazione di una norma contenuta nella legge regionale di disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico ⁽¹³¹⁾. Per quanto riguarda, invece, il 2007, la regione Toscana ha emanato altri 6 regolamenti attuativi di disposizioni della legge regionale per il governo del territorio ⁽¹³²⁾, la regione Umbria 2 regolamenti, rispettivamente, di attuazione della legge regionale di riordino della legislazione turistica ⁽¹³³⁾ e della legge di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica ⁽¹³⁴⁾, la regione Marche un regolamento di attuazione del testo unico in materia di turismo ⁽¹³⁵⁾ e la regione Friuli Venezia Giulia un

⁽¹²⁷⁾ V. nota 19.

⁽¹²⁸⁾ V. nota 20.

⁽¹²⁹⁾ Si tratta dei regolamenti nn. 39, 48 e 51/2006 in attuazione della l.r. n. 1/2005.

⁽¹³⁰⁾ Si tratta dei regolamenti nn. 366 e 376/2006 dettati in attuazione della l.r. n. 26/2005.

⁽¹³¹⁾ Si tratta del regolamento n. 4/2006 dettato in attuazione della l.r. n. 17/2005.

⁽¹³²⁾ Si tratta dei regolamenti nn. 2, 3, 4, 5, 6, 26/2007 emanati in attuazione della l.r. n. 1/2005.

⁽¹³³⁾ Si tratta del regolamento n.12/2007 emanato in attuazione della l.r. n. 18/2006.

⁽¹³⁴⁾ Si tratta del regolamento n. 13/2007 emanato in attuazione della l.r. n. 23/2003.

⁽¹³⁵⁾ Si tratta del regolamento n. 2/2007 dettato in attuazione della l.r. n.9/2006.

regolamento di attuazione di disposizioni della legge regionale di disciplina dell’attività edilizia⁽¹³⁶⁾.

In molti altri casi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che - pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientra, ad esempio, in quest’ultimo caso, il regolamento n. 2/2007 della regione Lombardia, emanato in attuazione della legge di disciplina del servizio civile (l.r. n. 2/2006).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che utilizzano la finanziaria come legge contenitore, nel senso cioè di legge comprensiva di numerose disposizioni autonome (rispetto alla “missione” propria della legge) interessanti diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla regione Friuli Venezia Giulia che - almeno fino alla legge finanziaria per il 2007 - ha operato numerosi rinvii ad attuazione regolamentare di disposizioni legislative nell’ambito della manovra di bilancio. Nel periodo di riferimento (biennio 2006-2007), la regione richiamata ha emanato 17 regolamenti in attuazione di disposizioni incluse nella legge finanziaria per il 2006 (l.r. n. 2)⁽¹³⁷⁾ e altri 12 in attuazione di disposizioni incluse nella l.r. n. 1/2007, riguardanti varie materie di intervento regionale⁽¹³⁸⁾.

In alcuni casi si rinvencono regolamenti contenenti normativa tecnica. Rientrano in tale categoria il regolamento della regione Lombardia n.7/2006, recante norme tecniche per la costruzione delle strade, il regolamento della regione Friuli Venezia Giulia n. 248/2006, recante la disciplina tecnica e le specifiche delle opere destinate ad ospitare le reti di banda larga e il regolamento della regione Abruzzo n. 2/2007 che individua un primo elenco degli impianti di depurazione di acque reflue urbane destinate al riutilizzo.

⁽¹³⁶⁾ Si tratta del regolamento n. 296/2007 emanato in attuazione della l.r. n.5/2006.

⁽¹³⁷⁾ Più in particolare, si tratta di 4 regolamenti in materia di enti locali e decentramento (d.p.reg. n. 91/2006, d.p.reg. n. 92/2006, d.p.reg. n. 104/2006 e d.p.reg. n. 194/2006); di 2 regolamenti inerenti alla protezione della natura, tutela degli inquinamenti e gestione dei rifiuti (d.p.reg. n. 214/2006 e d.p.reg. n. 201/2006); di un regolamento, rispettivamente, nelle materie turismo (d.p.reg. n. 121/2006), casse di risparmio (d.p.reg. n. 348/2006), territorio e urbanistica (d.p.reg. n. 202/2006), opere pubbliche (d.p.g.r. n. 248/2006), trasporti (d.p.reg. n. 245/2006), istruzione scolastica (d.p.reg. n. 228/2006), formazione professionale (d.p.reg. n. 235/2006), lavoro (d.p.reg. n. 99/2006), beni culturali (d.p.reg. n. 250/2006), contabilità regionale (d.p.reg. n. 113/2006) e tributi regionali (d.p.reg. n. 372/2006).

⁽¹³⁸⁾ Più in particolare, si tratta di 2 regolamenti, rispettivamente, nelle materie relative alle casse di risparmio (d.p.reg. n. 88/2007 e d.p.reg. 97/2007), al turismo (d.p.reg. n. 139/2007 e d.p.reg. n.169/2007), alle opere pubbliche (d.p.reg. n. 79/2007 e d.p.reg. n. 206/2007) e ai servizi sociali (d.p.reg. n. 326/2007 e d.p.reg. n. 352/2007); un regolamento, rispettivamente, nelle materie relative al personale e all’amministrazione (d.p.reg. n. 305/2007), agli enti locali e al decentramento (d.p.reg. n. 64/2007), ai consorzi di garanzia fidi (d.p.reg. n. 226/2007) e al territorio e all’urbanistica (d.p.reg. n. 160/2007).

A conferma di quanto già messo in luce nelle rilevazioni a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002 della Camera dei deputati (¹³⁹), nonché nel Terzo e Quarto Rapporto sul regionalismo, sempre poco significativo è il dato dei regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare solo qualche esempio, sono “vincolati” da norme comunitarie il regolamento Toscana n. 40/2006 dettato in attuazione del regolamento CE n. 852/2004 sull’igiene dei prodotti alimentari e del regolamento CE n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, il decreto del presidente della provincia di Bolzano n. 41/2007, dettato in attuazione della direttiva CE n. 36/2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e il regolamento Puglia n. 22/2007, recante misure di conservazione e gestione delle zone di protezione speciale che formano la rete natura 2000 della regione, emanato in attuazione delle direttive CEE n. 409/1979 e n. 43/1992.

E’ sicuramente maggiormente significativo – anche se non più rilevante come in passato - il caso di attuazione di fonti, primarie e secondarie, statali: fenomeno molto diffuso fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, soprattutto in alcune regioni. Per quanto riguarda il 2006, oltre ai 18 regolamenti (¹⁴⁰) attuativi del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003), per indicare solo qualche esempio, la regione Calabria ha istituito, con regolamento n. 2/2006, la commissione regionale per l’emersione del lavoro non regolare, in attuazione dell’art. 74, comma 4, della legge n.448/1998 e la regione Umbria ha fissato, con regolamento n.1/2006, le modalità di esercizio del controllo regionale sugli atti delle aziende sanitarie, in attuazione della legge n. 412/1991, del d.lgs. n. 402/1992 e del d.lgs. n. 270/1993. Per quanto riguarda, invece, il 2007, oltre ai 5 regolamenti – nuovi e di manutenzione - attuativi del d.lgs. n. 196/2003 (¹⁴¹), per indicare solo qualche esempio, la regione Abruzzo ha approvato il già richiamato regolamento n. 2 in attuazione del d.m. (ministero ambiente) n. 185/2003, recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue; la regione Calabria ha definito, con regolamento n. 5/2007, le procedure per il rilascio, il rinnovo ed il riesame dell’autorizzazione integrata ambientale disciplinata dal d.lgs. n. 59/2005, nonché ha dato applicazione, con regolamento n. 6/2007, a due disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro del 1999 e del 2000 in ordine ai compensi del personale dirigenziale e non dirigenziale; la regione Campania ha disciplinato, con regolamento n. 1/2007, requisiti e procedure per l’accreditamento istituzionale dei soggetti pubblici e privati che erogano attività di assistenza

(¹³⁹) V., in particolare, tabelle 4b nell’*Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

(¹⁴⁰) Cfr. d.p.g.r. Abruzzo n.2/2006; d.c.r. Basilicata n. 168/2006; r.r. Emilia-Romagna n. 2 e n. 3/2006; r.r. Liguria n.1/2006; r.r. Lombardia n.8 e n. 9/2006; r.r. Marche n. 2/2006; r.r. Molise n. 4/2006; r.r. Piemonte n.3/2006; d.p.g.r. Toscana n. 18/2006; d.p.p. Trento n. 26-79/Leg/2006; d.p.r. Trentino-Alto Adige n.6/L/2006; r.r. Umbria n.4/2006; r.r. Valle d’Aosta n. 1 e 2/2006; r.r. Veneto n.1 e 2/2006.

(¹⁴¹) Si tratta dei regolamenti delle regioni: Emilia-Romagna n. 2/2007; Marche n. 1/2007; Umbria n. 6/2007; Veneto n. 1/2007 e Sardegna n. 1/2007.

specialistica in regime ambulatoriale, in regime di ricovero ed in regime residenziale, in attuazione del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni; la regione Piemonte ha dettato, con regolamento n. 3/2007, ulteriori disposizioni in materia di procedimenti di concessione delle agevolazioni alle imprese per interventi di rilocalizzazione di attività produttive, ai sensi della legge n. 228/1997 e, infine, la regione Puglia, con tre regolamenti (n. 1, 2 e 3/2007), ha provveduto all’adeguamento di disposizioni della legge Bersani (n. 248/2006) in materia di insediamento delle strutture di vendita, effettuazione delle vendite straordinarie e modalità di organizzazione dei corsi professionali.

Infine - per la particolarità delle iniziative che però si inseriscono in un più ampio disegno realizzato in molte regioni anche per la legislazione - merita segnalare l’intervento di semplificazione generale della regione Piemonte che con il regolamento n. 6/2006 è intervenuta ad abrogare in modo espresso 67 regolamenti già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati, interessanti diverse materie di competenza regionale ⁽¹⁴²⁾ e l’iniziativa della provincia autonoma di Trento che sta provvedendo all’abrogazione di 400 regolamenti considerati desueti ⁽¹⁴³⁾.

6. Per concludere

Quanto rilevato per gli anni 2006 e 2007 sembra consolidare alcune tendenze già messe in luce nel Quarto Rapporto sullo stato del regionalismo e, soprattutto, avvalorare le differenze esistenti tra ordinamenti speciali e ordinari.

Come più volte ripetuto, il massiccio utilizzo della fonte secondaria da parte delle regioni speciali si mantiene più o meno costante nel tempo (nel 2007 è addirittura superiore di 35 unità rispetto al 2006), mentre la “riscoperta” dei regolamenti per le regioni ordinarie – o almeno per alcune di esse - risale all’ultimo periodo.

Per quanto riguarda in particolare le regioni ordinarie, dopo l’arresto della funzione regolamentare nel 2004 – soprattutto rispetto al 2003 – si assiste, infatti, ad un nuovo incremento

⁽¹⁴²⁾ Più in particolare i regolamenti abrogati riguardano: 7 l’agricoltura, 1 l’artigianato, 4 la caccia, 5 l’edilizia, 21 gli enti locali, 9 la formazione professionale, 1 la montagna, 4 l’organizzazione e il personale, 7 la sanità, 4 la tutela ambientale e l’energia, 1 l’urbanistica e 1 i tributi.

⁽¹⁴³⁾ Dell’iniziativa richiamata si dà conto in *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008*, cit., in corso di pubblicazione.

della fonte a partire dal 2005 fino ad arrivare a 35 unità in più nel 2007 sempre rispetto all'anno – il 2004 - in cui se ne è registrata una contrazione (vedi tabella 2). L'uso della fonte secondaria non è, comunque, uniforme sul territorio nazionale. Alcune regioni la utilizzano in modo episodico, altre in modo più significativo, soprattutto negli ultimi anni e a seguito dell'entrata in vigore delle nuove Carte statutarie. Come, ad esempio, il caso della regione Puglia che mostra di “riconsiderare” significativamente la fonte secondaria rispetto al passato meno recente. Solo nel biennio di riferimento ha, infatti, utilizzato i regolamenti 49 volte: 21 nel 2006 e 28 nel 2007. Accanto alla regione richiamata – come già evidenziato in precedenza - meritano attenzione - nell'ordine per numero di atti emanati - le esperienze delle regioni Toscana, Piemonte, Umbria e Lazio.

Nelle altre regioni ordinarie la produzione regolamentare rimane poco significativa. In molte di esse perché - come si dirà a breve – sta forse prevalendo il ricorso ad altri numerosi provvedimenti di giunta e di consiglio spesso con le caratteristiche e i contenuti dei regolamenti ma emanati in altra forma. E' il fenomeno messo in luce anche dalla provincia di Bolzano – da ultimo nel Rapporto 2008 sulla legislazione della Camera dei deputati – dove i 111 atti classificati come regolamenti, in realtà sono 39 regolamenti formali, approvati con decreto del presidente della provincia, e 72 deliberazioni di giunta recanti “criteri e direttive” per l'applicazione di leggi provinciali.

I regolamenti regionali, in conformità alle disposizioni statutarie, seguono l'andamento delle leggi e, di volta in volta, sono di attuazione, di esecuzione e/o di delegificazione, con prevalenza - in quest'ultimo caso e come già messo in risalto - in materia di personale e amministrazione. Ma non solo: per citare solo qualche esempio, il regolamento n. 5/2007 della regione Lombardia, recante le norme forestali regionali, costituisce attuazione della delegificazione prevista dall'art. 24, co. 2, della l.r. n. 27/2004, che ha disposto l'abrogazione di una serie di disposizioni normative, tra cui la l.r. n. 9/1997 contenente la disciplina dei boschi che si trovano all'interno dei parchi regionali. Tale disciplina è, ora, contenuta in vari articoli del regolamento regionale citato.

Il modello della delegificazione – disciplinato a livello statale dall'art. 17, co. 2, della legge n. 400/1988 - è stato, dunque, fatto proprio anche dal legislatore regionale. Come si legge, però, nel Rapporto sulla legislazione 2007 della regione Lombardia, negli ultimi anni, si assiste ad ipotesi che, più che di delegificazione, sembrano riconducibili a fattispecie di deregolamentazione, nel senso che la disciplina di una materia - prima stabilita con fonte normativa di primo grado - viene

demandata non alla fonte regolamentare ma ad un provvedimento amministrativo o, addirittura, ad uno strumento di tipo privatistico come la convenzione (¹⁴⁴).

La tendenza a rinviare ad atti non legislativi di consiglio e ad atti amministrativi generali di giunta è messa in luce negli anni più recenti in modo marcato anche in altri ordinamenti regionali. Come si legge in altre indagini (¹⁴⁵), gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di giunta. Nel 2006 su 632 leggi emanate, 227, pari al 35,9 % del totale, prevedono l'adozione di atti dell'esecutivo (¹⁴⁶), mentre solo 70, pari all'11 % del totale, riguardano l'adozione di atti del consiglio (¹⁴⁷). Il numero totale di atti di giunta da adottare è pari a 1.046, mentre quelli del consiglio ammontano a 114. Anche nelle leggi regionali del 2007 predominano i rinvii agli atti di giunta: su 656 leggi emanate, 290, pari al 44,2 % del totale prevedono l'adozione di atti dell'esecutivo, mentre solo 65, pari al 9,9 % del totale, riguardano l'adozione di atti del consiglio. Il numero totale degli atti di giunta da emanare è pari a 1.189, mentre quelli di consiglio ammontano a 101.

Il fenomeno richiamato è ben evidenziato – come già detto in premessa - anche dalla regione Emilia-Romagna e dalla regione Marche nei loro Rapporti annuali sulla legislazione. In particolare, la prima delle regioni richiamate, evidenzia, già da alcuni anni, la presenza di numerosi rinvii, soprattutto ad atti di giunta, nelle leggi “a carattere organico”. Nel 2007, ad esempio, la l.r. n. 15, legge di settore sugli interventi e i servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione, prevede ben 10 successivi provvedimenti di giunta in attuazione della legge (¹⁴⁸).

L'analisi svolta in precedenza porta, dunque, a concludere che i fenomeni nuovi da indagare sono, da un lato, lo sviluppo della fonte secondaria a conferma – magari in un arco di tempo più lungo - di tendenze già evidenziate per alcune regioni; dall'altro, l'impatto delle nuove disposizioni statutarie che, a breve, saranno promulgate, anche in altri ordinamenti regionali (¹⁴⁹). L'altro fenomeno da monitorare è quello cd. della “deregolamentazione”, figlia dell'intreccio di riforme

(¹⁴⁴) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Rapporto 2007 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del consiglio regionale, VIII legislatura (gennaio-dicembre 2007)*, 2008, p. 49 ss.

(¹⁴⁵) Per i dati sul 2006 v., *Leggi “ben fatte” e buone politiche: esperienze regionali a confronto*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2007*, cit., p. 86 e, in particolare, tabelle D ed E, pp. 103-104. Per i dati sul 2007 v., *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008*, cit., in corso di pubblicazione (in particolare tabelle D ed E).

(¹⁴⁶) Alcuni rinvii sono a regolamenti regionali, per altri si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

(¹⁴⁷) Si tratta a volte di regolamenti, a volte di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi.

(¹⁴⁸) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, ASSEMBLEA LEGISLATIVA, *Sesto Rapporto sulla legislazione della regione Emilia-Romagna (Monitoraggio dell'attuazione dello Statuto regionale), VIII legislatura-Anno 2007*, maggio 2008, p. 119.

(¹⁴⁹) E' il caso della regione Lombardia, la cui deliberazione statutaria è stata già approvata in seconda lettura e che assegna alla giunta, sia pure con qualche “temperamento”, la competenza ad emanare regolamenti.

amministrative e costituzionali dell’ultimo decennio. Le assemblee legislative regionali, infatti, già da alcuni anni, emanano leggi “migliori” rispetto al passato: leggi di riordino di materie o submaterie o, comunque, leggi settoriali di notevole rilevanza (che disegnano politiche complesse), in luogo della pluralità di leggi presenti nel precedente regime costituzionale. E’ proprio questa tipologia di leggi che ha “favorito” il rinvio ad atti attuativi di giunta o magari di consiglio, ma non solo. Il passaggio della disciplina di dettaglio dalla legge ad “altri” atti si inserisce, infatti, in un contesto di semplificazione del sistema, di alleggerimento del *corpus* normativo e, quindi, di “trasformazione” della legge sicuramente non a detrimento della funzione legislativa e del ruolo del consiglio. Quest’ultimo potrà “recuperare” lo spazio che “perde” puntando sulla funzione di controllo e potenziando l’uso della valutazione delle politiche. Molte iniziative regionali degli anni più recenti si muovono, ormai, in tal senso ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ V. da ultimo, per gli sviluppi della funzione di controllo e le iniziative in materia di valutazione delle politiche, *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in CAMERA DEI DEPUTATI-OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008*, cit., in corso di pubblicazione.