

A circa 25 anni dalla revisione costituzionale il sistema regionale si è assestato su determinate caratteristiche.

Il ripetersi di alcuni fenomeni permette di tracciare un bilancio di quanto sia effettivamente avvenuto, sotto il profilo della produzione normativa, negli ordinamenti regionali.



Alcune considerazioni generali

Agli aumenti degli ambiti materiali (e già prima delle funzioni e dei compiti amministrativi) non è corrisposto un incremento della produzione legislativa.

Decremento della produzione legislativa, seguito da alcuni anni alla sua stabilizzazione, sia pure con qualche eccezione negli anni della crisi economica e dell'emergenza sanitaria (l'aumento è legato ai necessari e numerosi adeguamenti alla legislazione statale dettata appunto dalle emergenze).



Dopo una certa stabilizzazione del dato complessivo (623 leggi nel 2022 e nel 2023), nel 2024, con **581** leggi approvate, si conferma, in modo ancora più generalizzato, la tendenza riscontrata da alcuni anni e in alcune Regioni, alla forte riduzione del ricorso alla legge (si ricordano 671 leggi nel 2021, 712 nel 2020, 699 nel 2019, 767 nel 2018 e 777 nel 2017).

La media annua di leggi per Regione è pari a **26,4** nel 2024; nel 2023 era di **28,3** leggi (così come nel 2022); era di **30,5** leggi nel 2021; **32,4** nel 2020; **31,8** nel 2019; **34,9** nel 2018 e addirittura **35,3** nel 2017.



La produzione legislativa si sta nuovamente attestando sui dati degli anni immediatamente successivi alla revisione costituzionale del 2001.

I primi segnali di un utilizzo più contenuto della legge si erano già visti a partire dalla riforma del cd “federalismo amministrativo” quando si registravano in media **500** leggi all’anno nelle Regioni ordinarie e poco più di **600** leggi annue nel complesso delle Regioni.



Confronto con gli anni del primo regionalismo

Il dato complessivo rapportato ai dati degli anni anteriori al periodo delle riforme (amministrative e costituzionali) risulta essere ancora più contenuto.

Le leggi delle regioni ordinarie erano **1095** nel 1980, **954** nel 1995, **873** nel 1996 e **823** nel 1997.

Le leggi promulgate dalle singole Regioni, in alcuni casi, superavano le **100** unità annue (**106** leggi della Lombardia nel 1980, **102** del Lazio nel 1985, **115** della Puglia nel 1994 e **165** dell'Abruzzo nel 1988).

In quest'ultimo caso il Consiglio approvava una legge ogni due giorni!

Come spiegare la stabilizzazione/riduzione della produzione legislativa?

Alcuni fattori:

- riordino e razionalizzazione normativa**
- riscoperta dei **regolamenti** (in alcune realtà si ricorre anche alla "deregolamentazione")
- scarso utilizzo** di leggi ricadenti nelle **materie concorrenti (ma anche residuali)** attribuite alle Regioni nel 2001.



1° fattore: leggi di riordino

Il primo rilevante fattore che spiega il ridimensionamento della produzione legislativa regionale è lo spostamento, ampio e significativo, in direzione di leggi che disciplinano, riordinando, intere materie, settori, subsettori importanti o comunque attività rilevanti, mentre il resto dell'attività legislativa nel suo complesso consiste in attività di manutenzione, vale a dire di aggiornamento, correzione e integrazione delle leggi.



Le prime leggi di riordino sono quelle di attuazione del d.lgs. 112 del 1998.

Alla regolazione di un settore con più leggi viene sostituita la regolazione con una legge unica o anche con più leggi ma di riordino di intere materie o di interi settori.

Gli interventi di riordino sono proseguiti dopo la riforma costituzionale.



I periodi nei quali si segnala la presenza di un gran numero di leggi ascrivibili a tale tipologia, sia pure con intensità diverse tra le varie regioni, sono la VII e l'VIII legislatura regionale.

Nel periodo 2000-2005 (VII legislatura) risultavano promulgate 180 leggi di riordino e 17 testi unici; nel periodo 2005-2010 (VIII legislatura) 75 leggi di riordino e 25 testi unici.

Negli anni successivi (periodo che va dal 2011 al 2024), le leggi ascrivibili a tale tipologia si riducono sensibilmente per arrivare nel 2024 a 11, pari all'8,6% del totale delle leggi istituzionali e settoriali delle Regioni ordinarie.

Perché tale diminuzione?



Il riordino e la razionalizzazione, in ordinamenti piccoli, come quelli regionali, una volta fatti sono fatti per sempre.

Si provvederà con leggi dirette a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente negli ordinamenti regionali.

Le leggi di manutenzione, infatti, sono nei vari anni la tipologia di leggi maggiormente sfruttata dalle Regioni (si arriva in media al **30%** di leggi di modifica, con Regioni, es. Toscana, che, in alcuni anni, superano anche il **60%**).



Le leggi di riordino dispongono anche la contestuale abrogazione di leggi inapplicate e, ormai, superate.

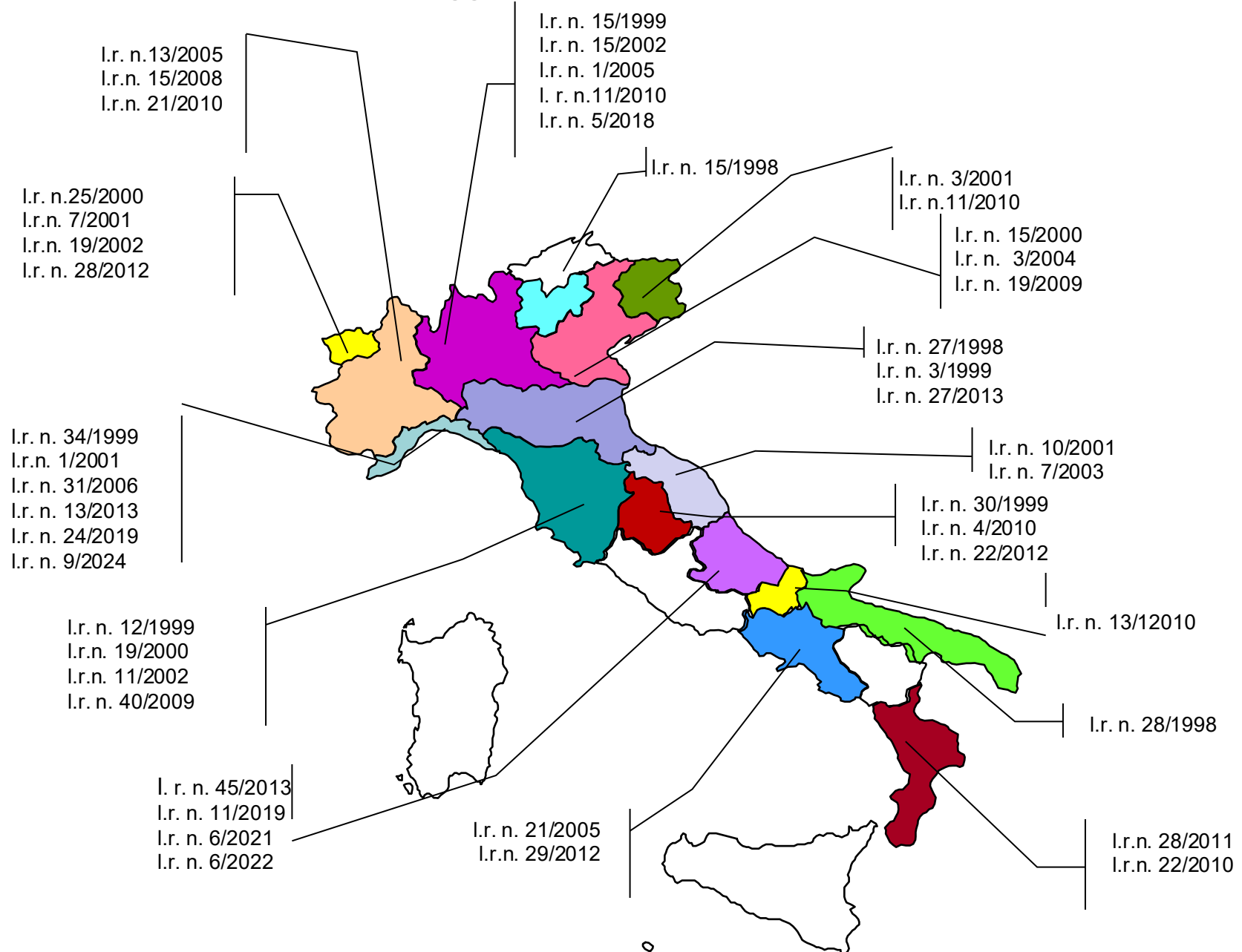
Accanto alle significative abrogazioni contenute in tale tipologia di leggi le Regioni adottano leggi di abrogazione generale (cancellano espressamente la normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili).



Le leggi di “disboscamento”

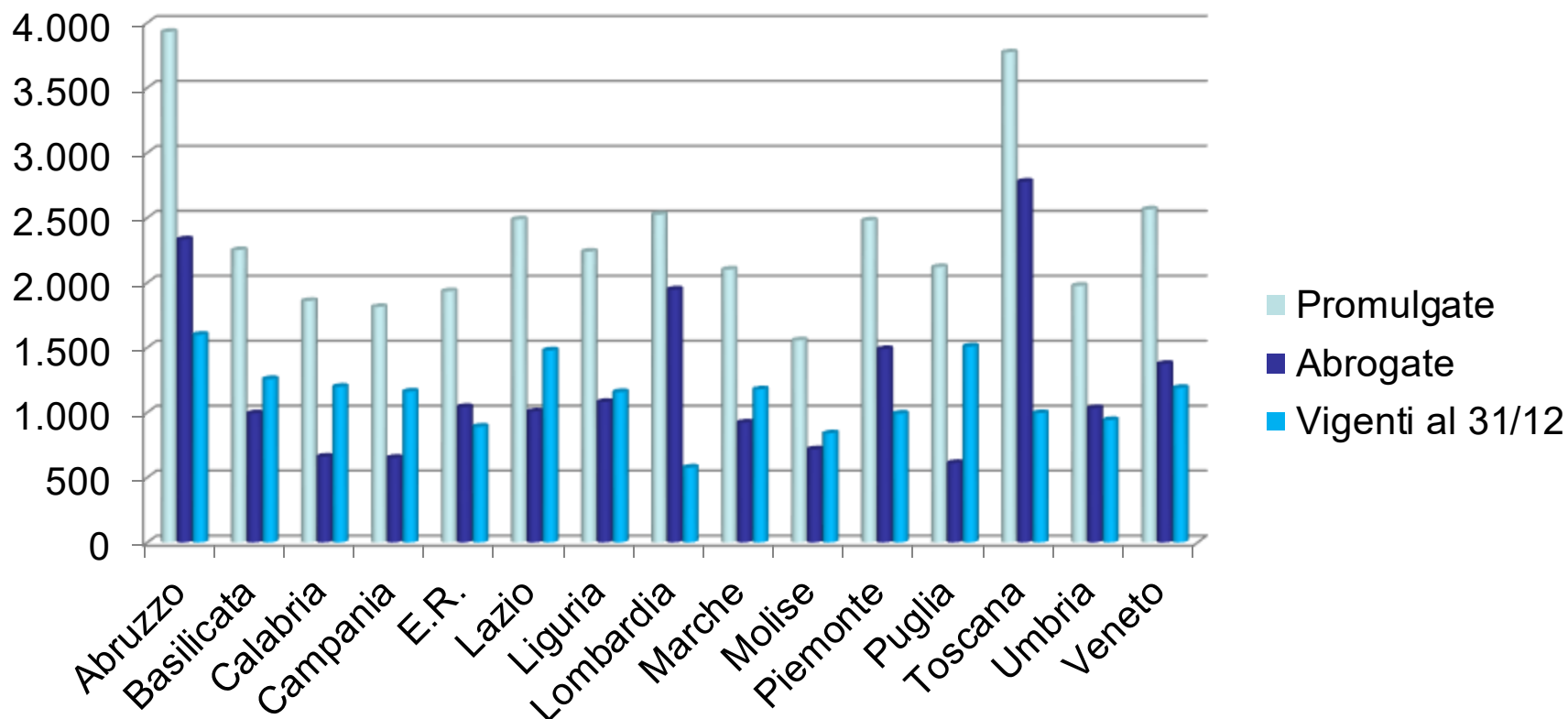
Abruzzo (LLRR 45/2013, 11/2019, 6/2021 e 6/2022)
Calabria (LLRR 22/2010 e 28/2011)
Campania (LLRR 21/2005 e 29/2012)
Emilia-Romagna (LLRR 27/1998, 31/1999 e 27/2013)
Liguria (LLRR 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019, 9/2024)
Lombardia (LLRR 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018)
Marche (10/2001, 7/2003 e 45/2015)
Molise (LR 13/2010)
Piemonte (LLRR 13/2005, 15/2008 e 21/2010)
Puglia (28/1998)
Toscana (LLRR 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009)
Umbria (LLRR 30/1999, 4/2010 e 22/2012)
Veneto LLRR (15/2000, 3/2004 e 19/2009)
Friuli Venezia Giulia (LLRR 3/2001 e 11/2010)
PA di Trento (LP15/1998)
Valle d'Aosta (LLRR 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012)

Leggi di “disboscamento”





Leggi promulgate, abrogate e vigenti nelle Regioni ordinarie al 31 dicembre 2024



2°fattore: il ricorso ai regolamenti

Lo spostamento di un buon numero di precetti dalla fonte primaria a quella secondaria è dovuto all'assegnazione alla Giunta – sia pure con qualche “temperamento” – della potestà regolamentare.

Questo ha comportato un alleggerimento del peso delle leggi.

Alleggerimento rafforzato, in alcuni casi, anche dal ricorso all'istituto della “deregolamentazione” (la disciplina di una materia che prima avveniva con legge o regolamento viene demandata ad un provvedimento amministrativo).



Nel complesso delle Regioni ordinarie nel periodo 2001-2024 sono stati emanati **2.891** regolamenti su un totale complessivo (dalla prima legislatura al 31 dicembre dicembre 2024) di **3.908 atti** (in alcuni casi però conteggiati a partire dal 1980, se non addirittura da anni successivi).

La Puglia, rispetto al passato meno recente, passa dai **55** regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai **492** degli anni 2001-2024.

In Piemonte, su un totale di **450** regolamenti, **321** risultano emanati dal 2001 al 2024.

Nelle Regioni Lazio e Toscana, dove su un totale di **483** e **461** regolamenti, **413** e **371** risalgono al periodo *post* riforme costituzionali e statutarie.



3°fattore: lo scarso esercizio delle competenze

Il mancato incremento della produzione legislativa è legato anche al ridotto sviluppo delle attività regionali in numerosi ambiti di potestà concorrente e anche residuale, non sempre per colpe addebitabili alle Regioni.

Le cause vanno ricercate:

in alcune collocazioni sbagliate e incongruenti ad opera degli artefici della riforma costituzionale (D'Atena).

nella "totale assenza dello Stato che, al di là di norme sparse, per nessuna materia dell'art. 117, comm 3, ha sinora prodotto una legge contenente i principi fondamentali" (Mangiameli).



Le cause vanno ricercate:

1) nelle **restrizioni della Corte costituzionale** che, avendo ridisegnato i confini delle competenze, ha di fatto costretto le Regioni a non essere più propositive preferendo, al posto di un'illegittimità, arare un terreno già fertile se non, in alcuni casi, continuare ad operare con leggi promulgate anteriormente alla revisione costituzionale del 2001.



2) nel superamento di alcuni parametri di rilevazione

Anni 2001-2005: le leggi ascrivibili alla potestà residuale raggiungevano il **43%** dell'intera produzione normativa nei 4 dei 5 macrosettori di intervento regionale (in una ricerca dell'ISSIRFA era stato escluso dal calcolo il macrosettore della “finanza regionale” e le leggi multisettore per la difficoltà di attribuire, le leggi di natura composita in essi afferenti, all'una o all'altra competenza regionale).

Anni 2005-2010: le leggi di potestà residuale risultavano in crescita (erano poco al di sotto del **50%** dell'intera produzione legislativa).



Dal 2011 in poi, invece, oltre a includere nelle classificazioni anche il settore della finanza (considerato di competenza concorrente) è stata inserita la competenza “mista” (leggi in cui le competenze sono esercitate congiuntamente).

Questa diversa classificazione ha contribuito alla riduzione della competenza residuale.



Considerando l'intero periodo 2011-2024 la percentuale di leggi ascrivibili alla potestà generale delle regioni ordinarie si attesta su circa il **27%**.

Più nel dettaglio:

38,0% nel 2011, **30,9%** nel 2012, **29,7%** nel 2013,
35,7% nel 2014, **27,3%** nel 2015, **25,5%** nel 2016,
25,7% nel 2017, **25,5%** nel 2018, **27,8%** nel 2019,
22,4% nel 2020, **22,1%** nel 2021, **25,1%** nel 2022,
23,2% nel 2024 e **22,3%** nel 2024.



Il peso della competenza residuale è diverso nei vari macrosettori di attività regionale.

Maggiormente “sfruttata” nell’“ordinamento istituzionale” e nello “sviluppo economico”.

Il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture” e “servizi alla persona e alla comunità”.

Dai dati: l'attività legislativa è estesa per alcuni ambiti materiali e poco “sfruttata” per i nuovi campi di competenza regionale

Escludendo la “finanza regionale” e il “multisettores”, il primo macrosettore di intervento (misurato in termini di leggi prodotte) è quello dei “**servizi alla persona e alla comunità**” con, rispettivamente, il **24,7%** nel periodo 2001-2005 (VII legislatura), il **24,6%** nel periodo 2005-2010 (VIII legislatura) e il **23,3%** nel periodo 2011-2024.

Con qualche oscillazione nei diversi periodi, seguono, poi, il macrosettore dello “**sviluppo economico**” con il **22,0%** (2001-2005), il **17,2%** (2005-2010) e il **15,0%** (2011-2024) e il “**territorio, ambiente e infrastrutture**” con il **18,1%** (2001-2005), il **17,7%** (2005-2010) e il **14,1%** (2011-2024).

Crisi economica e sociale e nuovi fenomeni, come ad es. quelli migratori, e ancora più di recente quelli legati all'emergenza sanitaria, hanno determinato la prevalenza nella regolazione di ambiti materiali afferenti a tale settore di intervento.

Nei primi anni di attuazione della riforma costituzionale, invece, sulla spinta del nuovo ruolo assegnato alle Regioni proprio nello sviluppo economico (molte materie, sia concorrenti che residuali ricadono in questo settore), le Regioni si erano indirizzate maggiormente verso la disciplina di materie in esso afferenti.



Le materie interne ai macrosettori

I dati relativi alle singole materie interne ai macrosettori evidenziano un impegno delle Regioni quantitativamente molto diverso, con valori pressoché stabili o al massimo con prevalenze leggermente diverse di anno in anno all'interno del macrosettore.



Da un lato ci sono materie – di competenza residuale o concorrente - che vedono uno **sviluppo ampio e costante** della produzione normativa regionale: materie per le quali le Regioni da tempo hanno perfezionato e consolidato le loro capacità di intervento e, quindi, hanno già sperimentato strumenti e conoscenze, anche attraverso la costruzione di una rete di relazioni tra le strutture regionali e i soggetti interessati, pubblici e privati.

Dall'altro, ci sono materie **mediamente disciplinate** dalle Regioni e materie nelle quali la percentuale di leggi prodotte è **molto bassa**.



Macrosettore “Sviluppo economico e attività produttive”

“Agricoltura e foreste” e in genere le materie dello sviluppo rurale

Nel periodo 2011-2024, è la materia indicata a fare la parte del leone con il **30,5%** delle leggi promulgate nel macrosettore. Se ad essa si sommano i settori “caccia, pesca e itticultura” si può affermare che il campo in genere definibile dello sviluppo rurale arriva al **42,2%** di tutto il macrosettore. Nel periodo 2005-2010, lo sviluppo rurale si attestava sul **44,0%** (le leggi in agricoltura raggiungevano il **26,3%**), mentre nel periodo della VII legislatura (2001-2005) le leggi in materia di sviluppo rurale occupavano il **51,4%** e quelle della sola agricoltura il **32,6%**.



Macrosettore “Territorio, ambiente e infrastrutture”

“Territorio e urbanistica”

Nel periodo 2011-2024, nella materia “territorio e urbanistica” sono state promulgate il **36,5%** delle leggi del macrosettore. Nel periodo 2005-2010 la percentuale era del **30,6%** mentre nel periodo (2001-2005) la percentuale era del **27,4%**.

“Protezione della natura e dell’ambiente”

Nel periodo 2011-2024, la materia “protezione della natura e dell’ambiente” raggiunge il **29,6%** del totale delle leggi promulgate nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”. Nel periodo 2005-2010 la percentuale era di circa il **39%** mentre nel periodo (2001-2005) di circa il **33%**.



Macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”

“Tutela della salute”

Nel periodo 2011-2024 la voce occupa il **32,2%** del totale delle leggi del macrosettore. Nel periodo dell’VIII legislatura (2005-2010) la materia si attestava sul **31,8%** e nel periodo della VII (2001-2005) sul **28,4%**.

“Servizi sociali”

Nel periodo 2011-2024 la materia occupa il **22,7%** del totale delle leggi dell’intero macrosettore. Nel periodo dell’VIII legislatura (2005-2010) la materia si attestava sul **23,3%**. Stesse percentuali nel periodo della VII legislatura (2001-2005).

Macrosettore “Sviluppo economico e attività produttive”

“Turismo”

Nel periodo 2011-2024, la materia “turismo” occupa il **16,1%** del totale delle leggi promulgate nel macrosettore.

Occupava il **14,1%** nell’VIII legislatura e il **13,9%** nella VII legislatura



Macrosettore “Territorio, ambiente e infrastrutture” “Trasporti”

Nel periodo 2011-2024, la materia “trasporti” occupa il **10,2%** del totale delle leggi promulgate nel macrosettore.

Occupava il **10,4%** nell’VIII legislatura e il **15,5%** nella VII legislatura.



Macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”. “Beni e attività culturali

Nel periodo 2011-2024, la materia “beni e attività culturali” occupa il **16,5%** del totale delle leggi promulgate nel macrosettore.

Occupava il **13,3%** nell’VIII legislatura e il **12,9%** nella VII legislatura.

Questi dati aumentano (di **2/3** punti percentuali) sommando ad essi quelli della materia “spettacolo” (classificata separatamente nelle rilevazioni Camera).



Materie scarsamente regolate

Se da un lato ci sono materie prevalenti e in sviluppo, da un altro lato ci sono però varie materie nelle quali la percentuale di leggi prodotte è molto bassa.

Si pensi, ad esempio, a materie come la **“ricerca scientifica e tecnologica”**, l**’“ordinamento della comunicazione”** l**’“alimentazione”**, il **“sostegno all’innovazione per i settori produttivi”**, la **“viabilità”**, la **“protezione civile”**, la **“previdenza complementare e integrativa”**.



La percentuale di atti normativi prodotti rimane bassa anche in materie in parte nuove, nelle quali ci si sarebbe aspettato un maggiore impegno regionale, come nel caso dell’**industria** e dell’**artigianato**.

La scarsità del dato, con molta probabilità, dipende dal permanere di strumenti di intervento gestiti in tutto o in massima parte a livello centrale.



Si tratta di un fenomeno che si ripete ormai dal 2001 e il permanere negli anni di tale situazione accentua le perplessità iniziali sulle attribuzioni di competenze fatte in sede di riforma e fa pensare che, in realtà, ci si trovi di fronte ad ambiti materiali (almeno per come sono stati formulati e definiti) la cui attribuzione alle Regioni non sia stata sempre sufficientemente motivata da ragioni oggettive.