XIX LEGISLATURA

Camera dei deputati

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2024–2025

Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Camera dei deputati

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2024–2025

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

DISPONIBILE SUL SITO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALL'INDIRIZZO:
HTTPS://TEMI.CAMERA.IT/LEG19/MACROAREA/POLITICHE–LEGISLAZIONE/COMITATO–LEGISLAZIONE.HTML?AGENDA=

ISBN 9788892004610
COPYRIGHT © CAMERA DEI DEPUTATI
ROMA, 2025

INDICE

1. NOTA DI SINTESI 1

2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE 23

2.1 La XVIII e la XIX Legislatura 23

2.2 L'attuazione delle leggi 58

3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 63

3.1 La giurisprudenza costituzionale nel 2023 63

3.2 Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel 2024 108

4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2023 E NEL 2024 157

4.1 Le leggi regionali: dati quantitativi ed elementi qualitativi 157

4.2 I regolamenti regionali: dati quantitativi ed elementi qualitativi 223

5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA **269**
5.1 Francia 269
5.2 Germania 271
5.3 Regno Unito 273
5.4 Spagna 274

6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA **277**
6.1 Le principali tendenze della produzione normativa dell'UE 277
6.2 Iniziative dell'UE in materia di qualità della legislazione (*Better regulation*) 289

1. NOTA DI SINTESI

A cura dell'Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

IL PARLAMENTO NELLA DEFINIZIONE DELLE NUOVE POLITICHE PUBBLICHE

—Nella presente Nota di sintesi si intende offrire, come di consueto, un filo conduttore per le riflessioni che sono svolte nel Rapporto sulla legislazione 2024–2025.

Queste riflessioni nascono dall'analisi dei dati relativi alla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea e di importanti democrazie europee e alla giurisprudenza costituzionale; nel presente Rapporto questi dati giungono fino al febbraio 2025.

Si tratta di dati che si prestano a una duplice lettura.

Da un lato, appare emergere la conferma di alcuni profili problematici della legislazione; in particolare, a livello nazionale, sono confermati il consistente ricorso alla decretazione d'urgenza, che continua a combinarsi con i persistenti fenomeni del "monocameralismo alternato" e della "confluenza" tra i decreti–legge, e la tendenza a una legislazione frammentaria. Si conferma anche la difficoltà della legislazione regionale, al netto della politica sanitaria, a trovare un suo spazio, con una produzione normativa che si concentra sulle materie di competenza concorrente e che mantiene confini incerti, continuamente ridefiniti attraverso il contenzioso

costituzionale, con quella statale.

Dall'altro lato, se si pongono i dati in un contesto più ampio è possibile scorgere una diversa chiave di lettura, che riesca ad andare oltre la denuncia dei difetti. Una chiave di lettura che indichi anche, nel quadro attuale, le opportunità da cogliere per un rinnovato ruolo delle assemblee legislative. E che sappia insieme indicare i passi già compiuti in questa direzione.

I problemi della legislazione e la risposta del Parlamento

L'analisi dei dati contenuti nel Rapporto conferma l'elemento problematico di una produzione legislativa nazionale che vede un consistente ricorso ai decreti–legge. Insieme, emerge una crescente attenzione, all'esterno e all'interno del Parlamento, a tale elemento critico, con alcuni primi segnali nella direzione di un esame maggiormente ordinato dei decreti–legge.

Più nel dettaglio, in base ai dati del capitolo 2 del presente Rapporto, al 13 febbraio 2025 il 39 per cento delle leggi approvate nella XIX legislatura sono **decreti–legge** convertiti; erano il 34 per cento nel corrispondente periodo della XVIII legislatura; in termini di numero di parole circa il 60 per cento delle parole contenute nelle leggi approvate nella legislatura è contenuto in decreti–legge convertiti, con un miglioramento però rispetto al dato del corrispondente periodo della XVIII legislatura (68 per cento); si registra quindi un dato in aumento nel numero dei decreti–legge ma anche una minore dimensione di ciascun decreto–legge; sul punto merita però anche ricordare che il corrispondente periodo della XVIII legislatura che viene preso in considerazione giunge al luglio 2020, e quindi copre la prima fase dell'emergenza pandemica, che vide l'adozione di decreti–legge dalle dimensioni assolutamente inedite, come il decreto–legge n. 18 del 2020 (127 articoli nel testo originario, 171 nel testo convertito) e il decreto–legge n. 34 del 2020 (266 articoli nel testo originario, 341 nel testo convertito).

Continua a presentarsi, anche se con minore frequenza, il fenomeno della **confluenza tra i decreti–legge**: tale fenomeno si è presentato in 11 casi su 86 decreti–legge emanati (il 12,8 per cento) nella legislatura in corso

mentre nel corrispondente periodo della passata legislatura la confluenza era avvenuta per 10 decreti–legge su 59 emanati (il 16,9 per cento).

Viene confermata la **capacità trasformativa** del Parlamento nei confronti dei decreti–legge: in termini percentuali, nella legislatura in corso, durante l'*iter* di conversione i testi dei decreti–legge sono cresciuti del 58 per cento con riferimento al numero dei commi e del 62,6 per cento con riferimento al numero di parole (nel corrispondente periodo della scorsa legislatura i due valori erano rispettivamente del 59,9 per cento e del 66,8 per cento). L'incremento del numero dei commi indica anche come la capacità trasformativa si traduca in un'integrazione dei testi decreti–legge piuttosto che in modifiche del loro contenuto iniziale.

Tutti i 71 decreti–legge convertiti nella legislatura in corso hanno visto una sola lettura in ciascuno dei due rami parlamentari; nel corrispondente periodo della XVIII legislatura questo era avvenuto per 44 dei 48 decreti–legge convertiti (il 91 per cento dei casi). Nella XIX legislatura nel 59,2 per cento dei casi per la conversione dei decreti–legge si è fatto ricorso alla questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento, nel 42,2 per cento dei casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami; nella legislatura precedente questi due valori erano rispettivamente del 47,9 per cento e del 25 per cento.

Testimonia poi il **carattere spesso frammentario** degli interventi dei decreti–legge la classificazione, sempre presente nel capitolo 2, dei decreti–legge convertiti per ambito materiale e per tipologia di intervento: limitandosi alla legislatura in corso, 15 dei 71 decreti–legge convertiti sono classificati come "multisettoriali" (il 29,5 per cento), 14 come "provvedimentali" (19,7 per cento), 6 come di "manutenzione normativa" (8,4 per cento).

Al tempo stesso, nella legislatura in corso un segnale di un orientamento ad una maggiore programmazione legislativa, può essere colto nel **maggiore ricorso allo strumento della delega legislativa**: nella legislatura in corso sono state approvate dodici disposizioni di delega, alcune di ampia portata come quelle in materia di riforma fiscale e di riforma dei mercati

di capitali, contro le sette della legislatura precedente (solo in due casi[1] si tratta di misure attuative del PNRR; si veda al riguardo la tabella presente nel capitolo 2).

Al netto di quest'ultimo elemento, comunque, preoccupazione per le modalità di ricorso alla decretazione d'urgenza ormai affermatesi da più legislature – per cui occorre ribadire che si tratta di una questione di sistema e non di responsabilità di questa o quella maggioranza politica – è stata segnalata anche dagli esponenti della comunità scientifica auditi nel corso dell'**indagine conoscitiva** svolta congiuntamente dai Comitati per la legislazione di Senato e Camera. Incidentalmente, deve essere notato che la stessa deliberazione di tale indagine rappresenta un innovativo segnale di attenzione su questi temi; è infatti la prima volta che il Comitato procede allo svolgimento di un'indagine conoscitiva (in passato il Comitato aveva svolto attività conoscitiva di altro tipo, in particolare audizioni informali e formali). Ed è la prima volta, ovviamente, che questa attività è svolta congiuntamente al Comitato per la legislazione del Senato, istituito per la prima volta nella legislatura in corso, a seguito della riforma del Regolamento del Senato del 2022. Ciò premesso, nel corso dell'indagine, sono stati segnalati i profili problematici connessi con i fenomeni della "confluenza", del "monocameralismo alternato" e del "voto in blocco" che si determina con l'apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione.

D'altro canto, l'attenzione al fenomeno da parte della **Corte costituzionale** ha trovato da ultimo ulteriori conferme. L'ordinanza n. 30 del 2024 ha ribadito, in un *obiter dictum*, le perplessità della Corte costituzionale sulla confluenza tra decreti–legge: tale tecnica di produzione normativa è stata infatti definita "tortuosa" e "frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto–legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intellegibilità

1. La legge n. 33 del 2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane e la legge n. 193 del 2024 in materia di tutela della concorrenza.

dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge". La sentenza n. 146 del 2024 ha quindi dichiarato illegittima una disposizione inserita nel testo originario di un decreto–legge perché carente dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza; si tratta di una pronuncia che ha pochi precedenti (le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 220 del 2013)[2] e che riveste interesse anche per il legame che individua tra mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza ed eterogeneità della disposizione: in proposito infatti la sentenza riafferma e rafforza il principio, già enunciato nella sentenza n. 22 del 2012, secondo cui l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto–legge in cui è inserita costituisce un "indice sistematico" della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza. Da un punto di vista più generale, la sentenza afferma che il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, pur essendo affidato all'autonoma scelta politica del Governo, risulta tuttavia assoggettato a precisi "limiti costituzionali" e a "regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia dell'opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche"; inoltre, il ruolo propulsore dell'indirizzo politico assunto dal Governo "non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)" e dev'essere esercitato "nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari"[3].

A fronte di questa situazione, appare di estremo interesse, per quanto fin qui si è ricostruito, lo sforzo compiuto in alcune occasioni dalle presidenze delle Commissioni permanenti per garantire il **buon andamento dei lavori nel corso dell'*iter* di conversione dei decreti–legge.** A tale proposito, risulta quindi un precedente significativo quello della riapertura dell'attività conoscitiva a fronte di presentazione di emendamenti di portata

2. Mentre come è noto sono ormai numerosi i casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale di disposizioni inserite nei decreti–legge nel corso dell'iter di conversione e valutate come eterogenee rispetto al contenuto di tali decreti–legge.
3. Su queste due pronunce della Corte si rinvia alla sintesi presente nel capitolo 3.

significativa da parte del Governo, come le proposte emendative che fanno confluire un decreto–legge in un altro – come avvenuto alla Camera nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2088 di conversione del decreto–legge n. 145 del 2024 in materia di gestione dei flussi migratori[4]. Altro strumento utilizzabile è quello dell'individuazione, sulla base dei poteri organizzatori che spettano alle presidenze di Commissione, di un termine ultimo anche per la presentazione di proposte emendative da parte di relatori e Governo, in modo da garantire tempi adeguati di valutazione delle stesse.

Di indubbio interesse sono anche i precedenti che hanno visto le presidenze delle Commissioni permanenti della Camera, in sede di valutazione di ammissibilità delle proposte emendative, invitare relatori e governo a prestare particolare attenzione, ai fini dell'espressione del parere, ad alcune proposte emendative che, pur non essendo inammissibili in quanto manifestatamente incostituzionali, presentavano rilevanti profili problematici per quanto attiene alla costituzionalità: ciò è avvenuto in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1114 di conversione del decreto–legge n. 44 del 2023[5] e n. 75 del 2023[6], entrambi in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, del disegno di legge C. 1665 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (cd. autonomia differenziata, quella che è poi divenuta la legge n. 86 del 2024)[7] e del disegno di legge C. 1660 in materia di sicurezza pubblica[8]. Si tratta di precedenti che testimoniano la doverosa attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ambito dell'istruttoria legislativa, come richiesto dall'articolo 79, comma 4, lettera b), del Regolamento della Camera.

Anche da **parte governativa** si registrano, su questi aspetti, alcune recenti novità – con riferimento alle quali è prematuro valutare il relativo impatto – richiamate dal Ministro per i rapporti con il Parlamento nella sua audizione di fronti ai Comitati per la legislazione di Senato e Camera nell'ambito

4. Si veda la seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera del 5 novembre 2024.
5. Si veda la seduta delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e XI Lavoro della Camera del 29 maggio 2023.
6. Si veda la seduta delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e XI Lavoro della Camera dell'11 luglio 2023.
7. Si veda la seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera del 22 aprile 2024.
8. Si veda la seduta delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia del 28 maggio 2024.

dell'indagine conoscitiva già sopra ricordata[9]. In quell'occasione è stata infatti ricordata la recente nota della Presidenza del Consiglio (marzo 2025) con la quale si raccomanda ai ministeri che non vengano formulati pareri favorevoli su emendamenti ai decreti–legge che non rispettano il requisito dell'omogeneità; non vengano proposte riformulazioni che stravolgano il contenuto di emendamenti originariamente omogenei e non vengano avanzate proposte emendative da parte dei ministeri non riconducibili a specifiche disposizioni contenute nel provvedimento. Inoltre la nota invita i ministeri al rigoroso rispetto del termine fissato per l'invio da parte delle singole amministrazioni dei pareri e delle relative relazioni tecniche, con la conseguenza che, salvo casi eccezionali di specifiche e indifferibili esigenze politiche, i pareri o le ipotesi di riformulazione pervenuti oltre la scadenza del suddetto termine non potranno essere presi in considerazione. Infine, la nota indica che le proposte emendative ai decreti–legge provenienti dai singoli ministeri dovranno essere limitate alle sole esigenze sopravvenute all'approvazione in Consiglio dei ministri del provvedimento.

Sotto un altro profilo, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha anche ricordato, nella sua audizione, che con il DPCM 30 ottobre 2024 è stata modificata la direttiva del Presidente del Consiglio del 10 settembre 2008, che disciplina l'analisi tecnico–normativa (ATN), con l'intento di limitare il più possibile il rinvio negli atti normativi, a partire dai decreti–legge, a provvedimenti secondari e di favorire il ricorso a disposizioni autoapplicative. Conseguentemente, la circolare del DAGL del 14 novembre scorso ha, tra le altre cose, invitato le amministrazioni ad introdurre prioritariamente norme immediatamente precettive e tendenzialmente autoapplicative, evitando il ricorso a disposizioni di principio o programmatiche prive di reale efficacia innovativa dell'ordinamento.

Il Parlamento al centro del sistema "multilivello"

A fianco degli aspetti richiamati, dai dati del Rapporto risulta confermata

9. Comitati riuniti per la legislazione di Camera e Senato, sedute del 23 gennaio e del 25 marzo 2025.

la vitalità delle procedure parlamentari grazie alle quali le Assemblee legislative rimangono al centro di un processo normativo che ormai da molti anni è "multilivello" (Unione europea–Stato–Regioni) ed è organizzato in grandi "filoni" legislativi, cioè in politiche pubbliche che risultano trasversali ai diversi livelli di governo, coinvolgendoli tutti. Ciò risulta in particolare vero con riferimento alla partecipazione del Parlamento italiano al processo normativo dell'Unione europea, come testimoniato in particolare dai dati che sono riportati in dettaglio nel capitolo 6 del Rapporto.

Nel caso specifico della Camera si è registrato, soprattutto nella legislatura in corso, un incremento generalizzato delle attività svolte sia in Assemblea sia in Commissione. Al 31 dicembre 2024, il numero di progetti di **atti legislativi dell'Unione europea** esaminati, nel merito e soprattutto ai fini della verifica di sussidiarietà è più che raddoppiato, rispetto al periodo corrispondente della passata legislatura, come pure alla discussione di temi di attualità europea. Le sedute dell'Assemblea dedicate a temi europei sono raddoppiate mentre quelle delle commissioni sono aumentate di circa il 25%. Sono quasi triplicate le audizioni su temi o atti dell'Unione.

L'analisi dettagliata dei dati statistici evidenzia come le due Camere, attraverso la combinazione delle procedure previste dai Trattati, dalla legge n. 234 del 2012 nonché nei rispettivi Regolamenti, abbiano consolidato il proprio intervento in tutte le fasi del processo decisionale dell'Unione, giungendo a rappresentare uno dei modelli più avanzati tra i parlamenti degli Stati membri. Esse partecipano infatti regolarmente ed effettivamente:

- alla definizione delle linee generali della politica europea dell'Italia e delle grandi priorità delle Istituzioni dell'Unione, in particolare mediante l'approvazione di risoluzioni in esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio prima di ciascuna riunione ordinaria del Consiglio europeo;
- alla formazione della posizione nazionale in vista dei negoziati su progetti legislativi e alla verifica della conformità dei medesimi progetti ai principi in materia di competenze, attraverso le apposite procedure di esame previste nei Regolamenti e, nel caso della Camera, da pareri della Giunta per il Regolamento;

- al dialogo politico diretto con la Commissione e il Parlamento europeo nonché alla cooperazione interparlamentare multilaterale nell'Ue;
- alla attuazione nell'ordinamento interno della normativa europea come pure dei grandi programmi di spesa finanziati dall'Unione.

Questo percorso si è imperniato soprattutto sull'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo sull'azione europea del Governo, in coerenza con l'articolo 7 della legge 234 del 2012 che impone al Governo stesso di assicurare che "la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia conforme agli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione", riferendo, nel caso in cui non abbia potuto attenersi a tali indirizzi, tempestivamente ai competenti organi parlamentari per fornire adeguate motivazioni.

Per dare attuazione a tale previsione, il Governo trasmette infatti in modo pressoché regolare alle Camere apposite relazioni che indicando in modo circostanziato come esso ha dato seguito nel processo negoziale europeo a ciascuno degli atti di indirizzi parlamentare su un determinato progetto legislativo (incluse le pronunce delle Camere relative al controllo di sussidiarietà).

Gli affari dell'UE sono così divenuti il settore in cui l'attività di indirizzo delle Camere incide nel modo più regolare, documentato ed effettivo sull'azione del Governo.

L'attivazione delle procedure richiamate, nelle commissioni ed in Assemblea, ha consentito alle Camere di esprimere la propria posizione su gran parte dei principali temi dell'agenda politica interna ed esterna dell'Unione nonché su specifiche proposte legislative dell'Unione.

Il Parlamento italiano, nel corso della XVIII legislatura, è stato l'unico ad intervenire in tutte le fasi che hanno portato prima alla definizione **della iniziativa *NextGenerationEU*** e poi alla sua progressiva declinazione ed attuazione a livello nazionale, attraverso il PNRR.

In particolare, in occasione della predisposizione del PNRR, il Parlamento italiano è risultato, tra gli organi legislativi dell'Unione europea,

quello maggiormente coinvolto, attraverso una procedura che ha visto la predisposizione da parte delle Commissioni bilancio, una volta acquisito il parere di tutte le Commissioni permanenti, di una relazione per le Assemblee di Camera e Senato, le quali hanno quindi proceduto l'adozione di appositi atti di indirizzo.

Nella legislatura in corso la **Camera ha quindi partecipato attivamente alla definizione della posizione dell'Italia** con riguardo, tra le altre questioni, alla riforma della *Governance* economica, alla revisione del quadro finanziario pluriennale dell'UE, al rilancio della competitività dell'economia continentale all'allargamento dell'UE, a numerose proposte legislative relative, ad esempio, alla transizione ecologica (imballaggi, prestazione energetica degli edifici, emissioni dei veicoli a motore), alle materie prime critiche, alla libertà dei media, alle reti transeuropee dei trasporti, ai diritti dei passeggeri, alla lotta alla corruzione, alla disciplina dei tirocini, ai ritardi nei pagamenti commerciali.

Alla base della fortissima crescita dell'intervento del Parlamento e, in particolare, della Camera si pone anzitutto la consapevolezza che la cornice politica e legislativa di gran parte delle politiche pubbliche viene definita in modo sempre più incisivo attraverso i processi decisionali unionali ai quali, pertanto, i parlamenti nazionali devono essere in grado di contribuire per non rimanere emarginati.

In questa prospettiva, l'utilizzo dei diversi strumenti a disposizione delle Camere italiane ha tenuto conto, pragmaticamente, di alcuni importanti **sviluppi dell'assetto costituzionale dell'Unione**: il rafforzamento, oltre la lettera stessa dei Trattati, del ruolo del Consiglio europeo che definisce non soltanto gli orientamenti generali e le grandi priorità dell'Unione, ma gli elementi di fondo dei pacchetti normativi più complessi e delicati; l'approvazione, da parte di Parlamento europeo e Consiglio, delle proposte legislative in prima lettura o nella prima fase della seconda lettura della procedura ordinaria, in particolare attraverso i cd. triloghi; il ricorso prevalente al regolamento quale fonte di produzione (nell'ultima legislatura

europea i regolamenti hanno costituito circa i tre quarti degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria; si rinvia su questo al capitolo 6), che, accompagnato dalla crescita degli atti delegati ed esecutivi per disciplinare aspetti rilevanti della materia, riduce i margini di discrezionalità del legislatore nella fase di attuazione nell'ordinamento interno.

Queste tendenze, segnando il superamento della distinzione artificiosa tra una fase ascendente ed una discendente del processo decisionale europeo, **rendono ancora più evidente l'esigenza di un intervento regolare, effettivo e precoce del Parlamento** nella formazione delle decisioni politiche e legislative dell'Unione. In assenza di tale intervento, il ruolo del Parlamento si riduce, sia nella fase di attuazione nell'ordinamento interno della normativa europea, sia in generale nell'attività legislativa ordinaria alla definizione di segmenti frammentati e ridotti delle politiche pubbliche.

La portata del *corpus* normativo europeo e il suo impatto sull'ordinamento nazionale sono richiamati in modo efficace nella **sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024**, relativa alla legge sull'autonomia differenziata. Con riguardo ad alcune materie la Corte ricorda che la pervasività della normativa europea, in settori di competenza non esclusiva dell'UE, è tale da impedire o limitare drasticamente il trasferimento di funzioni alle Regioni.

La sentenza richiama, tra gli altri, i settori dell'ambiente, dell'energia e del commercio.

Nel caso specifico della Camera, ha concorso in misura decisiva al fortissimo incremento della propria attività una nuova ed importante tendenza emersa nel corso della XIX legislatura, cui già sopra si è accennato: l'utilizzo quasi sistematico della procedura per la **verifica della conformità dei progetti legislativi dell'Ue al principio di sussidiarietà**. Questa procedura, concepita originariamente quale strumento di interlocuzione diretta e potenzialmente collettiva dei parlamenti nazionali con le Istituzioni dell'UE, si è in realtà delineato quale ulteriore veicolo per esprimere, in una fase precoce del negoziato, indirizzi al Governo e, nell'ambito del dialogo

politico, alle Istituzioni dell'UE.

Le pronunce adottate XIV Commissione in esito a tale procedura infatti, oltre a valutare la coerenza dei progetti legislativi con la sussidiarietà, nonché al principio di attribuzione e quello di proporzionalità, recano in misura crescente anche considerazioni riconducibili al merito delle scelte politiche e normative della Commissione europea. In particolare, la XIV Commissione accerta l'adeguatezza della ponderazione da parte della Commissione europea delle peculiarità economiche, sociali e ordinamenti del Paese e della motivazione della scelta delle opzioni regolative operata nelle valutazioni di impatto che accompagnano le proposte legislative.

Un indice molto significativo della rilevanza assunta dalle questioni relative all'UE e, in tale ambito, dal controllo di sussidiarietà risiede nella remissione in Assemblea, per la prima volta alla introduzione della procedura alla Camera nel 2010, di due pareri motivati espressi dalla Commissione politiche UE.

Le nuove politiche pubbliche e la sfida della conoscenza

L'attenzione del Parlamento italiano ai processi normativi dell'Unione europea segnala la consapevolezza di un più ampio cambiamento in atto.

Le difficoltà della legislazione già sopra richiamate appaiono infatti in primo luogo come il **riflesso di una situazione sociale**. Una situazione che appare, a sua volta, caratterizzata, ormai da molto tempo, dalla frammentazione delle domande sociali, dalla crisi e trasformazione dei soggetti sociali organizzati tradizionalmente mediatori tra istanze sociali e istituzioni politiche (partiti, sindacati), dall'influenza determinante assunta sulla formazione dell'opinione pubblica dal sistema mediatico e dalle piattaforme digitali che spingono verso risposte immediate e rapide. A ciò si accompagna la circostanza che l'attuale fase storica vede le democrazie avanzate confrontarsi con emergenze inedite: l'esperienza della pandemia, gli scenari di guerra, la transizione energetica e ambientale, quella digitale connessa con l'utilizzo delle tecnologie di intelligenza artificiale.

Si tratta di aspetti che devono trovare risposte innanzitutto di carattere sociale e politico, prima che sul piano della qualità della legislazione.

Al tempo stesso, le politiche della legislazione e della regolazione stanno registrando, a fronte dei cambiamenti in corso, significativi elementi di novità.

I fenomeni più rilevanti a questo proposito appaiono due:

a. la sempre più forte **interconnessione fra il *policy making* nazionale e quello europeo**;
b. il progressivo e sempre più sistematico inserimento dei singoli interventi normativi nell'ambito di **più ampie politiche pubbliche** che si svolgono in termini temporali medio–lunghi.

Alle **tendenze centrifughe della frammentazione sociale** le istituzioni rappresentative europee e nazionali rispondono con moduli decisionali che propongono sintesi informate ad **alcuni grandi obiettivi di politica pubblica**. Questo metodo, inaugurato con i meccanismi del 'semestre europeo' già nell'ambito del vecchio patto di stabilità, è devenuto più sistematico e pervasivo con il piano *Next Generation EU*. Con esso l'Unione europea ha posto in essere un imponente programma di spesa, per la prima volta finanziato con emissioni di debito comune, finalizzato al raggiungimento di alcuni grandi obiettivi comuni (transizione energetica, transizione digitale, coesione sociale e territoriale). In questo programma, l'accesso degli Stati alle risorse finanziarie è subordinato all'adozione di riforme, anche legislative, che sono concordate con i medesimi Stati attraverso i piani nazionali di ripresa e resilienza. Si tratta di un profondo cambiamento: l'Unione non si limita più a chiedere agli Stati membri il raggiungimento di determinati saldi di bilancio bensì richiede l'approvazione di specifiche misure. Ed anche la nuova *Governance* economica europea risulta ispirata allo stesso principio: il ridimensionamento dei parametri quantitativi a vantaggio della definizione di obiettivi di medio–lungo termine e di riforme strutturali da realizzare.

In questo diverso contesto **l'attività di produzione legislativa in**

senso stretto assume un significato profondamente diverso rispetto al passato. Le nuove politiche pubbliche 'euronazionali' si articolano in tempi diversi che prevedono una prima fase di definizione degli obiettivi in negoziato fra le istituzioni europee e i governi nazionali, una conseguente fase di attuazione a livello nazionale, un successivo momento di verifica dei risultati raggiunti, eventualmente seguito da nuovi negoziati per la correzione e integrazione degli obiettivi originari anche per tenere conto di esigenze sopravvenute (si pensi ad esempio all'introduzione del capitolo *Repower Eu* nel *Next Generation EU* e quindi nei PNRR nazionali, come si ricorderà nel prossimo paragrafo).

Nell'ambito di questo processo circolare, gli interventi di carattere legislativo rappresentano solo una componente accessoria ed eventuale del *decision–making*. Il mero dato di attuazione normativa non appare infatti più decisivo per verificare l'implementazione della politica pubblica, il cui esito viene piuttosto verificato sulla base di precisi parametri di risultato fissati a monte del processo. L'esperienza italiana di questi ultimi anni dimostra che sempre più spesso gli interventi di carattere legislativo intercettano solo alcune fasi delle complesse procedure di attuazione delle politiche, che per il resto sono rimesse all'operare di altri soggetti (pubblica amministrazione, enti locali, imprese e terzo settore). Conferma questa tendenza il fatto che gran parte dell'attuazione legislativa del PNRR sia stata affidata a decreti legge contenenti misure di carattere organizzativo e preparatorio rispetto all'intervento dei soggetti attuatori.

Per poter intervenire efficacemente nel ciclo decisionale non basta più quindi al Parlamento intervenire nel merito della produzione normativa di attuazione dei piani europei. Alle Camere è richiesto **affiancare all'attività normativa adeguati e innovativi strumenti conoscitivi, di monitoraggio e verifica** capaci di influire sia a monte che a valle dei processi di definizione delle politiche pubbliche.

Nell'ambito del quadro che sopra si è descritto, diventa infatti importante acquisire i necessari elementi di conoscenza e di contesto per motivare l'assunzione di una determinata iniziativa legislativa all'interno delle

riforme da realizzare. D'altra parte, anche recenti pronunce della Corte costituzionale hanno sottolineato **l'importanza della motivazione dell'intervento legislativo** anche per limitare il fenomeno dell'"oscurità della legge" o della sua "irrazionalità" (sentenze n. 186 del 2022 e n. 110 del 2023).

Così, proprio le sfide poste dalle transizioni in atto impongono alle assemblee legislative di divenire il centro in cui la crescente complessità della realtà sociale ed economica viene analizzata e valutata al fine di individuare le idonee soluzioni legislative ovvero formulare i necessari indirizzi quando altre istituzioni (il Governo ovvero l'Unione europea) siano chiamate all'elaborazione normativa.

La necessità di porre le assemblee legislative al centro appare strettamente connessa al bisogno di dare **legittimazione democratica** alle difficili scelte che le transizioni in corso richiedono. Solo il confronto parlamentare sulle scelte da compiere può infatti garantire la trasparenza di tali scelte e il loro raccordo con la sovranità popolare. Un segnale di questa esigenza deriva forse anche dai dati sulla legislazione che provengono dai principali Paesi europei ricostruiti nel capitolo 5: negli ultimi anni si assiste infatti a un aumento delle leggi di iniziativa parlamentare in Stati tradizionalmente caratterizzati da una prevalenza dell'iniziativa governativa, come la Francia (anche in ragione forse dell'assenza di una definita maggioranza parlamentare a sostegno del Governo) e, parzialmente, il Regno Unito. A maggior ragione in questo contesto quindi, il confronto parlamentare deve compiersi in modalità tali da assicurare la più ampia capacità di comprensione ed analisi della realtà e la più ampia apertura alla complessità.

Si tratta di **un'ulteriore funzione di garanzia degli assetti costituzionali** e democratici che i Parlamenti possono compiere e la cui importanza è stata colta da importanti attori esterni alle Assemblee legislative. La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 60 del 2020, ha infatti compiuto un prezioso riferimento all'equilibrio che deve essere mantenuto tra le diverse esigenze degne di tutela nell'ambito delle procedure parlamentari.

Con questa ordinanza, infatti, la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine alle procedure di approvazione della legge di bilancio per il 2020 in quanto dalla ricostruzione dell'*iter* parlamentare della legge non emergeva un "irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto". Di indubbio rilievo è il ragionamento svolto nell'ordinanza sul ruolo delle procedure parlamentari: queste, infatti, "finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primariamente in materia economica, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio". Ancora più forte il richiamo al ruolo del Parlamento nella più recente sentenza n. 192 del 2024 sulla legge n. 86 del 2024 in materia di autonomia differenziata, laddove si afferma che "spetta solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale"; "la tutela delle esigenze unitarie – prosegue la sentenza – in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica […] Il Parlamento deve inoltre tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza–opposizione"[10].

Infine, anche il regolamento UE n. 2020/2092 sul regime di condizionalità a protezione del bilancio UE (cioè sulla subordinazione dell'erogazione dei fondi UE al rispetto dello Stato di diritto) contiene un riferimento al "giusto procedimento legislativo" cioè a un processo legislativo che sia "trasparente, responsabile, democratico e pluralistico".

Il ruolo del Parlamento in questo nuovo ambiente decisionale appare

10. Una sintesi della sentenza è presente nel capitolo 3 del presente Rapporto.

quindi condizionato da tre fattori:

a. la capacità di **inserire** l'esame dei singoli interventi normativi **nell'ambito della più ampia politica pubblica** alla quale essi sono finalizzati;
a. la progettazione di **procedure scandite in termini modulari**, articolati per coprire l'intero arco temporale del processo decisionale cui si riferiscono;
b. il supporto da parte di **adeguate basi conoscitive** in grado di acquisire ed elaborare la complessa mole dei dati generati dallo svolgimento delle politiche pubbliche (*l'evidence–based policy–making*).

Il Parlamento italiano ha avviato da alcuni anni l'adozione di alcune innovative pratiche in questa direzione, soprattutto in merito alle procedure di monitoraggio e verifica sul PNRR già sopra ricordate, fra le più avanzate nel confronto con gli altri parlamenti dei paesi UE.

Sul piano conoscitivo, si è poi assistito, soprattutto dalla crisi pandemica in poi, ad una vera e propria esplosione dei canali attraverso cui gli organi parlamentari (in primo luogo le Commissioni) acquisiscono dati ed informazioni rilevanti per la loro attività. Già prima della pandemia il ricorso alle consultazioni pubbliche – con l'introduzione anche, al Senato, di apposite linee guida in materia – ha rappresentato un segnale di un rinnovato dialogo con la società civile. Nel corso della pandemia, la possibilità di svolgere da remoto tutte le attività conoscitive ha poi consentito un significativo potenziamento di tali attività.

Al tempo stesso, sul versante della produzione di conoscenza sulle politiche pubbliche, il Parlamento è a sua volta divenuto, attraverso i propri siti *web*, un **centrale *hub* informativo** per l'intera collettività nazionale ponendo a disposizione di tutti un'ingentissima mole di dati di carattere aperto, accessibile e di alta qualità riguardanti praticamente tutte le questioni di interesse pubblico. A questo proposito, sono state avviate promettenti sperimentazioni per l'impiego di applicazioni di intelligenza artificiale per facilitare la concreta fruibilità da parte dei cittadini di questa

base conoscitiva in continua espansione. Questi sviluppi saranno illustrati in maggiore dettaglio nel successivo paragrafo.

Innovative risposte delle procedure parlamentari

A fronte di questi elementi, le procedure parlamentari hanno infatti confermato, nel periodo oggetto del presente Rapporto, la loro flessibilità e capacità di adattamento. Grazie a questa capacità, gli strumenti offerti dai regolamenti hanno consentito di far confluire all'interno delle aule parlamentari il complesso svolgersi di processi fondamentali per il futuro della società italiana.

Le procedure di monitoraggio **dell'attuazione del PNRR** delineate nella passata legislatura, in particolare con il decreto–legge n. 77 del 2021, hanno trovato attuazione nella legislatura in corso. Come si descriverà nel capitolo 2, tutte le relazioni semestrali sull'attuazione del Piano sono state oggetto di esame parlamentare, con modalità che hanno visto il coinvolgimento delle Commissioni bilancio e politiche dell'Unione europea e delle Assemblee e con l'approvazione di atti di indirizzo. Questa attività è stata supportata – anche grazie all'apposita convenzione stipulata con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per l'utilizzo dei dati del sistema Regis – dall'elaborazione di dossier di documentazione in grado di monitorare il concreto attuarsi del Piano sul territorio, provincia per provincia.

Anche sulla **riforma della *Governance* economica europea** le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto, oltre all'esame in fase ascendente sulle proposte della Commissione europea già sopra ricordato, un approfondimento successivo alla sua approvazione, attraverso un'apposita indagine conoscitiva, avviata nel mese di marzo 2024, sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio in ambito nazionale, alla luce della riforma della *Governance* economica dell'Unione europea.

La riforma della *Governance* ha, infatti, come è noto, modificato gli strumenti e le procedure alla base del coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, introducendo un documento di programmazione pluriennale (il Piano Strutturale di Bilancio), presentato da ciascuno Stato membro e valido per un periodo pari alla durata della legislatura nazionale. Il Piano contiene un programma di investimenti e riforme e individua il livello della spesa primaria netta nazionale calcolato per conseguire un percorso di aggiustamento di bilancio, finalizzato a ridurre in modo duraturo il rapporto debito/PIL e a mantenere il rapporto deficit/PIL al di sotto del 3%. Il percorso di aggiustamento avrà una durata di 4 anni, ma potrà essere esteso fino a 7 anni, a fronte di investimenti ambiziosi. Per verificare la corretta attuazione degli obiettivi del Piano, la riforma prevede una Relazione sui progressi compiuti, che sarà presentata annualmente dal Governo alle istituzioni europee. La riforma modifica inoltre le principali condizioni per l'attivazione delle procedure per disavanzo eccessivo.

Nel documento conclusivo approvato il 25 settembre 2024 è emerso che le nuove regole previste dalla normativa europea possono coesistere con la vigente disciplina costituzionale, tanto con riferimento agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, quanto con riferimento alle ulteriori disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012. È stata evidenziata, altresì, la necessità di intraprendere un percorso parlamentare volto a riscrivere le disposizioni nazionali di contabilità pubblica (legge n. 243 del 2012 e legge di contabilità n. 196 del 2009). La nuova disciplina europea richiede infatti, segnala il documento conclusivo, un consistente intervento di adeguamento delle fonti normative nazionali sulla programmazione economica e finanziaria e la politica di bilancio. In primo luogo occorrerà, prosegue il documento, rideterminare i contenuti della legge n. 243 del 2012 che, in attuazione della riserva di legge «rinforzata» prevista all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, disciplina il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Attraverso la revisione della legge n. 243 del 2012, infatti, sarà possibile ricondurre gli obiettivi della politica di

bilancio al nuovo indicatore di riferimento della spesa netta. Si renderà inoltre necessario rivedere, alla luce del nuovo quadro normativo europeo, la disciplina degli eventi eccezionali e dello scostamento dagli obiettivi programmatici attualmente contenuto nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012. Analogamente, il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica, disciplinato nel Capo IV della legge n. 243 del 2012, dovrà essere riconsiderato al fine di individuare le condizioni più adeguate a garantire il rispetto degli obiettivi complessivi.

Nelle more delle modifiche legislative, al piano strutturale di bilancio presentato nel mese di settembre 2024 è stata applicata la procedura di esame parlamentare prevista per la Nota di aggiornamento al DEF.

Inoltre, le risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, rispettivamente il 1° e il 2 aprile 2025, hanno impegnato il Governo, sempre nelle more dell'adozione delle modifiche legislative, a presentare entro il 10 aprile 2025, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari, un documento programmatico di bilancio che risulti coerente con la nuova *Governance* economica e che in particolare contenga le informazioni richieste per la relazione annuale sui progressi compiuti prevista dalla nuova *Governance*. Il documento dovrà inoltre contenere le previsioni tendenziali a legislazione vigente, riferite all'orizzonte 2025–2027, del quadro macroeconomico, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico delle amministrazioni pubbliche e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche, articolate per sottosettori, e le medesime informazioni relative all'anno 2028, che saranno aggiornate nel successivo documento autunnale, nonché un'indicazione delle risorse necessarie a finanziare le politiche in essere che il Governo, allo stato, intende confermare.

Infine, il Parlamento si è confrontato con la sfida della conoscenza attraverso il confronto con il tema **dell'intelligenza artificiale**. L'argomento è stato in primo luogo affrontato dalle indagini conoscitive svolte su opportunità e rischi dell'intelligenza artificiale per il sistema produttivo italiano dalla X Commissione Attività produttive della Camera tra l'agosto 2023 e l'aprile 2024 e sul rapporto tra intelligenza artificiale e mondo del

lavoro, con particolare riferimento agli impatti che l'intelligenza artificiale generativa può avere sul mercato del lavoro, dalla XI Commissione Lavoro della Camera tra il settembre 2023 e il marzo 2025. Più in generale sull'uso dell'intelligenza artificiale in ambito parlamentare, deve essere segnalata l'indagine conoscitiva svolta dal Comitato per le attività di documentazione della Camera. L'indagine si è articolata nelle audizioni svoltesi tra il 18 aprile 2023 e il 9 gennaio 2024 e nella missione di studio negli Stati Uniti svoltasi tra il 22 e il 26 ottobre 2023. A conclusione dell'indagine, il Comitato ha individuato alcuni principi per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito parlamentare. In particolare, è stato rilevato come l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale debba essere trasparente, nel senso che le decisioni e i processi debbano essere sempre spiegabili, pubblici e comprensibili, consentendo un controllo democratico; conseguentemente il Parlamento deve acquisire tutte le informazioni e i diritti che consentano di illustrare il funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale utilizzati. Tra gli altri principi individuati merita segnalare quelli dell'integrità informativa – cioè dell'importanza fondamentale della qualità di informazioni, dati e documenti utilizzati nell'addestramento dei sistemi di IA – della responsabilità umana – cioè della garanzia del costante controllo umano per cui l'implementazione dell'IA deve avvenire nel rispetto delle norme vigenti, delle prerogative del Parlamento e dei diritti e delle libertà delle persone – e della partecipazione pubblica, cioè un confronto pubblico costante, nel rispetto dei reciproci ruoli, in particolare con il mondo della ricerca e con gli operatori del settore, nelle scelte relative all'utilizzo dei sistemi di IA a supporto del lavoro parlamentare.

Al termine dell'indagine il Comitato ha quindi promosso una manifestazione d'interesse per l'individuazione di applicativi di intelligenza artificiale da utilizzare nel lavoro parlamentare. Un approfondimento in merito nell'apposito *box* del capitolo 2 del presente Rapporto.

Anche a **livello regionale**, l'esigenza di conoscenza e di valutazione della complessità descritta nel precedente paragrafo, ha trovato spazio: l'edizione aggiornata del 2024 del manuale delle *Regole e suggerimenti per*

la redazione dei testi normativi per le Regioni, predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome dedica un'ampia sezione alle consultazioni pubbliche e alle analisi di impatto e valutazione della regolazione. Il Manuale segnala anche l'importanza dell'inserimento nelle leggi regionali delle clausole valutative. Si tratta di disposizioni che prevedono che la Giunta regionale sia tenuta a presentare periodicamente al Consiglio una relazione contenente precise informazioni quantitative e qualitative necessarie a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari, per le amministrazioni coinvolte e per la collettività dalla applicazione della legge.

Questo nel quadro di un contesto, quello della produzione normativa regionale, che conferma, come emerge nel capitolo 4 del Rapporto, una concentrazione delle leggi regionali nell'ambito della competenza legislativa concorrente, nonché la predilezione per grandi contenitori normativi costantemente aggiornati.

Questi due elementi spingono anche le Assemblee legislative regionali a un potenziamento della loro capacità conoscitive, come pure avviene con riferimento all'attuazione del PNRR[11].

Uno sforzo conoscitivo che è richiesto, merita rilevare, con riferimento specifico all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in materia di cd. regionalismo differenziato, anche dalla già richiamata sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. Ciò laddove si afferma che il trasferimento ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, deve riguardare specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa e deve essere basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, basata sul principio di sussidiarietà.

11. Sul punto si rinvia a Osservatorio sulla legislazione, *il PNRR e le Assemblee legislative – Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*.

2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

A cura dell'Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

2.1 LA XVIII E LA XIX LEGISLATURA

—Nel presente capitolo sono posti a confronto i principali dati statistici delle produzioni normative della XIX e della XVIII legislatura. I dati relativi alla XIX legislatura sono aggiornati al 13 febbraio 2025, **854 giorni** dopo la prima seduta delle Camere (13 ottobre 2022); pertanto sarà confrontata la produzione normativa di un periodo di analoga durata nella XVIII legislatura (dal 23 marzo 2018 al 24 luglio 2020).

Si precisa che nella XVIII legislatura (elezioni del 4 marzo 2018), dalla prima seduta delle Camere (23 marzo 2018) al giuramento del Governo (1° giugno 2018) sono passati 70 giorni. Nella legislatura in corso, tra le analoghe scadenze della prima seduta del Parlamento (13 ottobre 2022) e del giuramento (22 dello stesso mese) sono invece trascorsi 9 giorni. La lunga fase di formazione del Governo che ha caratterizzato l'avvio della XVIII legislatura ha comportato una produzione legislativa inizialmente rallentata; in proposito si ricorda che nei 70 giorni dalla prima convocazione delle Camere al giuramento del Governo è stata approvata una sola legge, di conversione di un decreto–legge; nel periodo di durata corrispondente della XIX legislatura (13 ottobre – 22 dicembre) sono state approvate 3 leggi (anche queste tutte di conversione di decreti–legge), tale periodo è però

coinciso pressoché integralmente con la cosiddetta sessione di bilancio, fase in cui le Camere esaminano quasi esclusivamente la manovra di finanza pubblica.

Infine, sempre con riferimento alla produzione normativa della XVIII legislatura nel periodo preso in esame, si ricorda che nel primo semestre dell'anno 2020 l'attività parlamentare è risultata condizionata dalla necessità di adeguare l'organizzazione dei lavori delle Camere alle misure di confinamento per l'emergenza COVID 19, estese a tutto il territorio nazionale a partire dal 10 marzo 2020.

2.1.1 Le principali tendenze

—Rispetto al totale delle leggi approvate, la quota dei provvedimenti di conversione di decreti–legge costituisce nella XIX legislatura il 39,2% del totale delle leggi approvate (71 su 181); mentre nel corrispondente periodo della XVIII legislatura tale valore era pari al 34,8% (48 su 138). In termini di numero di parole, i decreti–legge convertiti occupano il 60,7% del totale, registrando una diminuzione rispetto al 68,4% del precedente periodo. Si registra quindi un dato in aumento nel numero dei decreti–legge ma anche una minore dimensione di ciascun decreto–legge; sul punto merita però anche ricordare che il corrispondente periodo della XVIII legislatura che viene preso in considerazione giunge al luglio 2020, e quindi copre la prima fase dell'emergenza pandemica, che vide l'adozione di decreti–legge dalle dimensioni assolutamente inedite, come il decreto–legge n. 18 del 2020 (127 articoli nel testo originario, 171 nel testo convertito) e il decreto–legge n. 34 del 2020 (266 articoli nel testo originario, 341 nel testo convertito).

Il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione delle leggi ordinarie ha subito un incremento rispetto al passato: i provvedimenti di legge nel corso del cui *iter* il Governo ha posto la questione di fiducia nella legislatura in corso in almeno uno dei rami del Parlamento sono stati pari al 25% del totale, mentre tale percentuale nella XVIII legislatura è stata pari al 19%. Per quanto attiene specificamente alla conversione di decreti–legge, si

rafforza la tendenza appena evidenziata: la questione di fiducia è stata infatti posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 59,2% dei casi (42 su 71) durante la XIX legislatura e nel 47,9% dei casi (23 su 49) nel corso della XVIII legislatura. La percentuale di provvedimenti di conversione sui quali è stata posta la fiducia in entrambe le Camere è pari al 42,3% nella XIX legislatura (30 su 71) e al 25% nella XVIII legislatura (12 su 48).

La tendenza ad una sorta di "monocameralismo alternato" nell'iter di conversione dei decreti–legge, che già nelle precedenti legislature si era significativamente rafforzata, si accresce ulteriormente nella XIX legislatura, raggiungendo la **totalità dei casi**: infatti, sempre limitatamente ai periodi qui presi in esame, la percentuale di provvedimenti di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame ha raggiunto il **100%** nella legislatura in corso; lo stesso dato per la XVIII legislatura era pari all'**91,7%** (44 su 48).

I dati complessivi sui decreti–legge emanati nei due intervalli considerati (indipendentemente dal Governo emanante), indicano che il fenomeno della "confluenza" dei testi non convertiti in altri provvedimenti d'urgenza diminuisce: sono 11 su 86 (il 12,8%) nella XIX legislatura; erano 10 su 59 decreti–legge emanati complessivamente (il 16,9%) nella XVIII legislatura.

In merito all'iniziativa delle leggi approvate in entrambe le legislature, emerge la prevalenza dei provvedimenti di provenienza governativa, sia decreti–legge sia disegni di legge, che sono pari al 73,5% del totale nella XIX legislatura (133 su 181), erano il 75,4% nella XVIII. Seguono l'iniziativa parlamentare con il 25,4% nella XIX legislatura (46 provvedimenti) e il 23,2% nella XVIII (32 leggi), e, in maniera minoritaria, quella mista con rispettivamente l'1,1% e l'1,4% nelle due legislature (in entrambi i casi sono 2 le leggi approvate).

Dall'analisi dei dati riferiti alle due legislature risulta confermata la "capacità trasformativa" nel corso dell'esame parlamentare, in particolare nella conversione dei decreti–legge: in termini percentuali, durante l'iter di conversione i testi sono cresciuti del 58% con riferimento al numero di commi e del 62,6% con riferimento al numero di parole (contro il 59,9%, in termini di commi, e l'66,8% in termini di parole della XVIII Legislatura). L'incremento del numero dei commi sembrerebbe indicare come la capacità

trasformativa si traduca in una integrazione dei testi dei decreti–legge piuttosto che in modifiche del loro contenuto iniziale.

Con riferimento all'approvazione degli emendamenti, poi, se la media[1] di proposte di modifica approvate per ogni legge è sostanzialmente identica nei due periodi considerati (21 e 23 emendamenti approvati mediamente per ogni atto rispettivamente nella XIX e nella XVIII legislatura, tale valore sale rispettivamente a 26 e 37 proposte emendative approvate mediamente nelle due legislature se da questo calcolo si escludono le ratifiche di atti internazionali (caratterizzate spesso da una ridotta attività emendativa); limitando questa analisi al solo *iter* di conversione dei decreti–legge, si evidenzia che la media degli emendamenti approvati per singolo atto è diminuita, passando a 30 della XIX legislatura mentre erano 46 della XVIII.

Per quanto attiene agli ambiti di intervento, come in passato, risulta prevalente l'orientamento a una legislazione che, per numero di leggi, interviene soprattutto in ambito istituzionale, sia estero che interno.

Si conferma, poi, anche nella legislatura in corso, la tendenza a una legislazione frammentata: aumentano infatti rispetto alla XVIII legislatura le leggi provvedimento (da 6 a 20, in percentuale si passa dal 4,3% all'11%). Tale andamento è ribadito anche dall'analisi delle aree di intervento normativo, è infatti in crescita anche il numero delle leggi "multisettore", che passano complessivamente dalle 9 della XVIII legislatura alle 26 della legislatura in corso (rispettivamente 6,5% e 14,4%, le percentuali sul totale delle leggi approvate). Infine, la multisettorialità degli atti approvati nella XIX legislatura è, in termini percentuali, maggiore tra i decreti–legge convertiti 29,6% (21 su 71) rispetto a tutte le altre tipologie di intervento normativo. L'analogo dato nella legislatura precedente registra un valore inferiore, pari al 16,7% (8 su 48 i provvedimenti d'urgenza di natura multisettoriale).

1. Tutti i valori espressi come media sono arrotondati all'unità.

2.1.2 I numeri delle leggi

— Nella **XIX Legislatura**, nel periodo considerato, sono state approvate **181** leggi, di cui **una** legge di revisione costituzionale (di iniziativa parlamentare), la legge costituzionale n. 1 del 2023, che ha disposto l'inserimento dello sport tra i valori costituzionalmente tutelati.

Delle 180 leggi ordinarie approvate, **71** sono leggi di conversione di decreti–legge e **109** sono altre leggi ordinarie, così ripartite per iniziativa: **62** sono di iniziativa governativa, **45** sono di iniziativa parlamentare e **2** sono di iniziativa mista: una governativa e parlamentare (ratifica di accordi tra Italia e Svizzera) e l'altra parlamentare e CNEL (introduzione del cosiddetto oblio oncologico).

Nella **XVIII Legislatura** sono state approvate **138** leggi, di cui **una** legge di revisione costituzionale (di iniziativa parlamentare), la legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha disposto la riduzione del numero dei parlamentari[2].

Delle 137 leggi ordinarie approvate, **48** sono leggi di conversione di decreti–legge e **89** sono altre leggi ordinarie, così ripartite per iniziativa: **56** sono di iniziativa governativa, **31** sono di iniziativa parlamentare e **2** sono di iniziativa mista: entrambe di iniziativa parlamentare e popolare (una in materia di legittima difesa e l'altra sull'insegnamento scolastico dell'educazione civica).

Per quanto concerne **i decreti–legge**, sono **86** quelli emanati nella XIX legislatura (**1** dal Governo Draghi, i restanti da quello Meloni), mentre nella XVIII legislatura i provvedimenti d'urgenza emanati nel periodo considerato sono **59** (**4** dal Governo Gentiloni–Silveri, **26** e **29** rispettivamente quelli dei Governi Conte I e Conte II).

Nella legislatura in corso la **questione di fiducia** è stata posta dal Governo in occasione dell'approvazione di **45** provvedimenti (in 32 casi la fiducia è stata chiesta in entrambe le Camere); nella XVIII legislatura la questione di fiducia è stata posta per l'approvazione di **26** leggi (**13** quelle che

2. La legge di revisione costituzionale è stata promulgata il 19 ottobre 2020 dal Presidente della Repubblica, successivamente all'approvazione con referendum confermativo del 20/21 settembre 2020.

hanno comportato un doppio voto, uno per ogni passaggio parlamentare).

Infine, negli stessi periodi qui presi in esame sono stati pubblicati nella XIX legislatura **101** decreti legislativi e **5** regolamenti di delegificazione, mentre nella precedente legislatura i decreti legislativi pubblicati sono stati **79** e **9** invece i regolamenti di delegificazione.

Seguono alcuni grafici con la ripartizione delle leggi per iniziativa e tipologia, e con l'indicazione del numero di parole per iniziativa.

GRAFICO 1
XIX – INIZIATIVA DELLE LEGGI APPROVATE

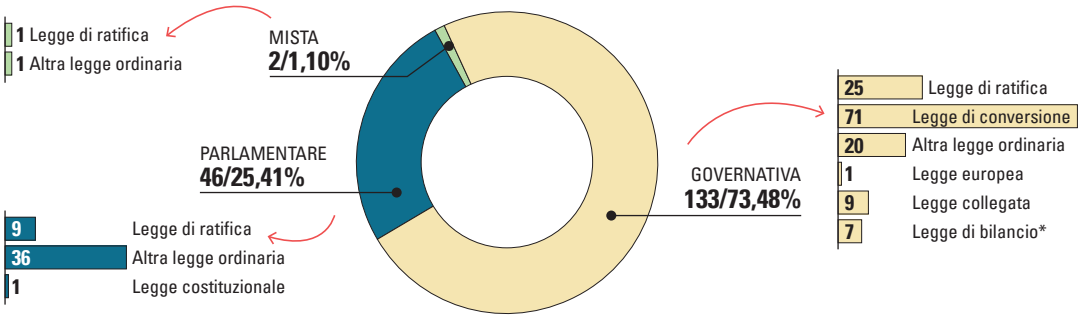
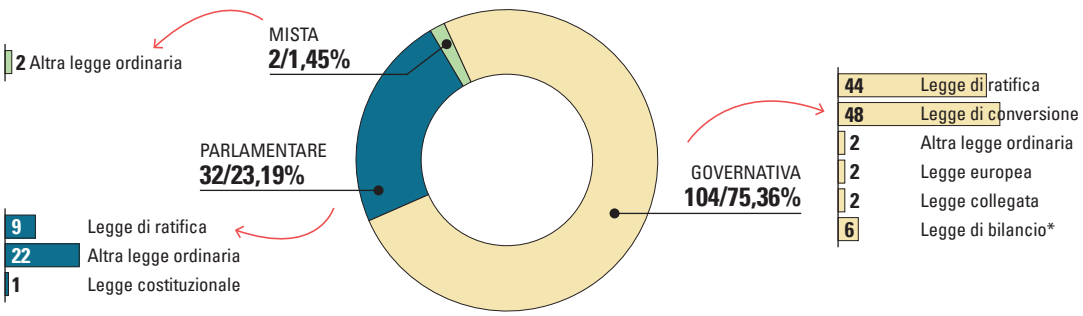


GRAFICO 2
XVIII – INIZIATIVA DELLE LEGGI APPROVATE



*Nel totale delle leggi di bilancio sono comprese anche il rendiconto generale e l'assestamento.

GRAFICO 3
XIX – TIPOLOGIA DELLE LEGGI APPROVATE

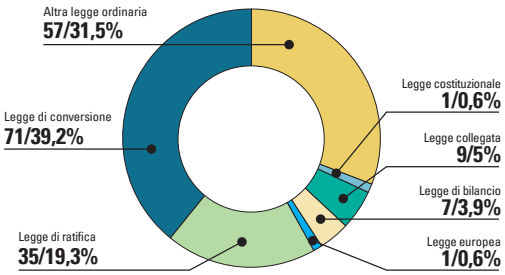


GRAFICO 4
XVIII – TIPOLOGIA DELLE LEGGI APPROVATE

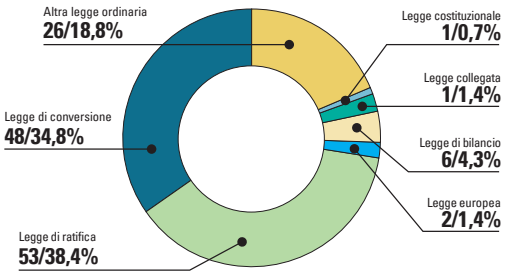


GRAFICO 5
XIX – NUMERO DI PAROLE DELLE LEGGI APPROVATE: RIPARTIZIONE PER INIZIATIVA

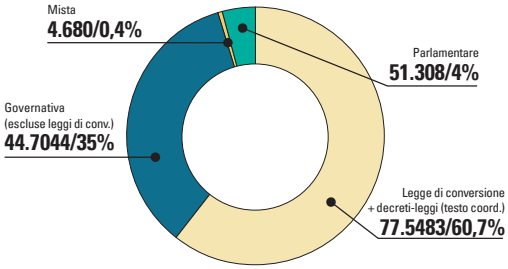
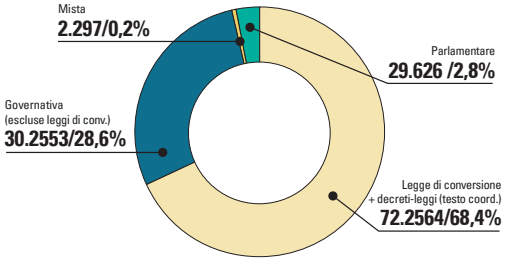


GRAFICO 6
XVIII – NUMERO DI PAROLE DELLE LEGGI APPROVATE: RIPARTIZIONE PER INIZIATIVA



Analizzando la "dimensione" delle leggi in termini di caratteri, i testi delle leggi nella XIX legislatura, in base all'iniziativa, sono così ripartiti: le leggi di iniziativa governativa (esclusi le leggi di conversione) sono composte da 2.524.043 caratteri (35,1%); le leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 302.537 caratteri (4,2%); le leggi di iniziativa mista sono composte da 26.393 caratteri (0,4%); infine, i decreti–legge convertiti (inclusi i testi delle leggi di conversione) sono composti da 4.340.962 caratteri (60,3%).

Nella precedente legislatura, gli stessi indicatori hanno fatto registrare i seguenti valori: le leggi di iniziativa governativa (esclusi le leggi di conversione) sono composte da 1.674.644 caratteri (28,2%); le leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 172.845 caratteri (2,9%); le leggi di iniziativa mista sono composte da 17.617 caratteri (0,3%); infine, i decreti–legge convertiti (inclusi i testi delle leggi di conversione) sono composti da 4.075.973 caratteri (68,6%).

GRAFICO 7
AMBITO MATERIALE DELLE LEGGI

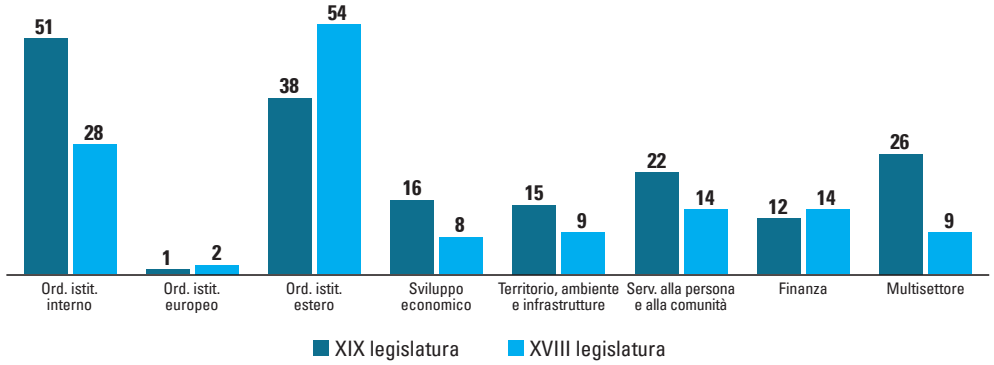
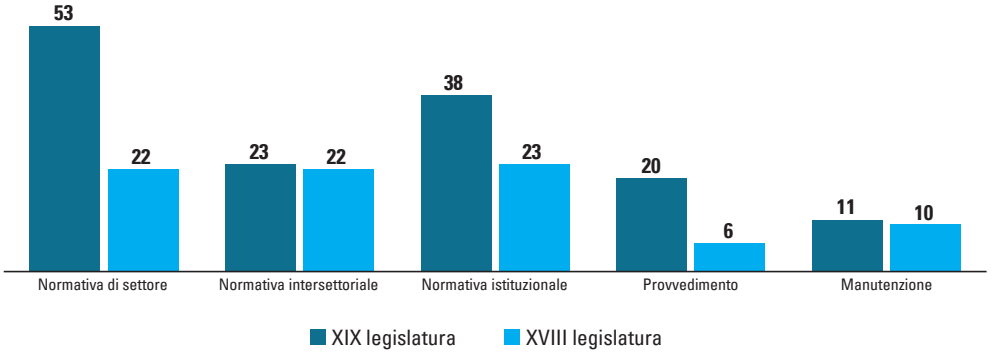


GRAFICO 8
NATURA DELLE LEGGI



La classificazione delle leggi (sono escluse le leggi di ratifica di trattati internazionali)

1. Leggi istituzionali: recano discipline istituzionali a carattere generale;
2. Leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento e il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa;
3. Leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;
4. Leggi provvedimento: contenuti di portata limitata e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;
5. Leggi di manutenzione normativa: contengono limitate modifiche di assesta– mento alla normativa previgente.

2.1.4 I progetti di legge di iniziativa parlamentare

—Nella **XIX legislatura** è stata approvata una legge di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2023, *recante modifiche all'articolo 33 della Costituzione in materia di previsione dello sport tra i valori tutelati,* e altri **45** progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare.

Nella **XVIII legislatura** sono stati approvati **31** progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare e un progetto di revisione della Costituzione per la riduzione del numero dei parlamentari, la legge n.1 del 2020.

Il tempo di esame medio nella XIX legislatura è stato di **297** giorni (**137** giorni in prima lettura e **86** giorni in seconda lettura). Si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere. Nella precedente legislatura il tempo di esame medio è stato di **214** giorni (**90** giorni in prima lettura e **87** giorni in seconda lettura).

Nei grafici sottostanti la ripartizione delle leggi per sede di approvazione e per numero di passaggi parlamentari.

NOTA:

I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

GRAFICO 9
XIX LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: SEDE DI APPROVAZIONE

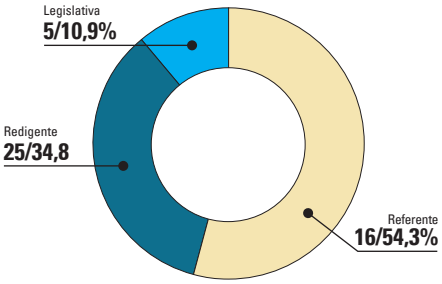
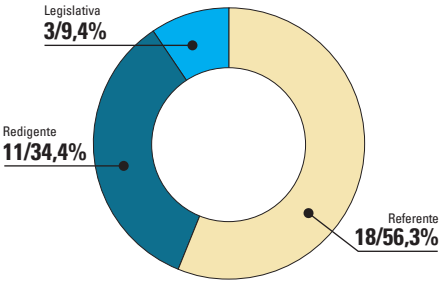


GRAFICO 10
XVIII LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: SEDE DI APPROVAZIONE



NOTA:

Con "2 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con "3 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi e così via.

GRAFICO 11
XIX LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: NAVETTE

GRAFICO 12
XVIII LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: NAVETTE

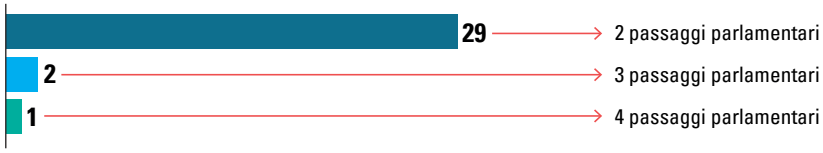


GRAFICO 13
AMBITO MATERIALE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE

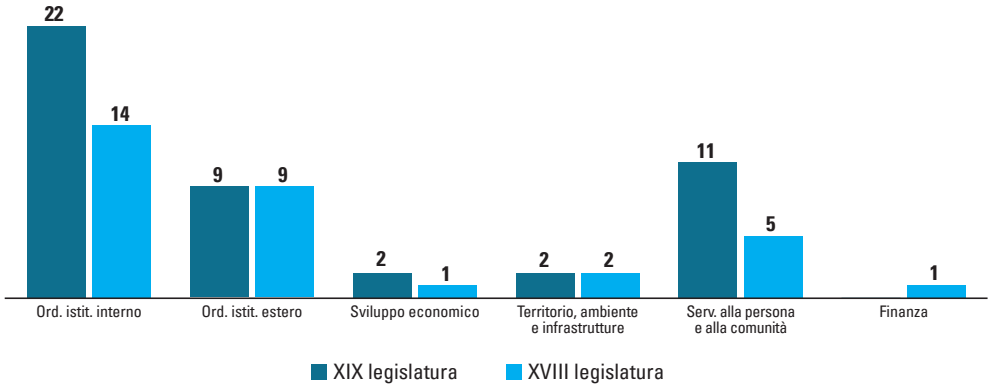
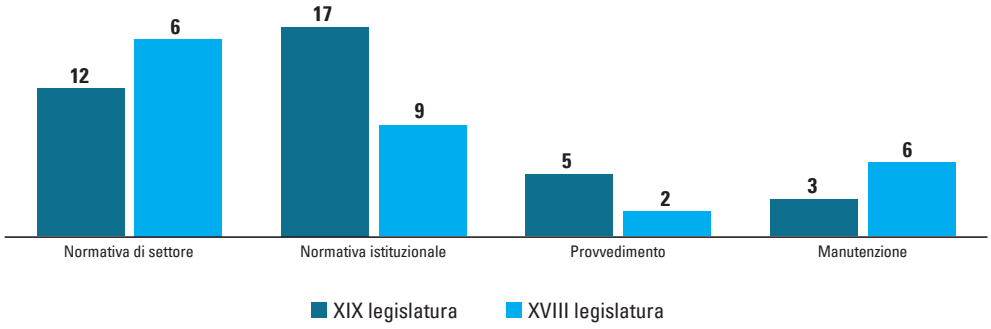


GRAFICO 14
NATURA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE



Dal calcolo sulla natura delle leggi sono escluse le leggi di ratifica di trattati internazionali.

Nella XIX legislatura, le 46 leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 577 commi e da 51.308 parole; nel corso dell'iter il numero medio dei commi, rispetto al testo base, è rimasto sostanzialmente invariato (in lievissima diminuzione), mentre quello delle parole è leggermente cresciuto per un valore pari a 206. In termini percentuali i testi si sono 'ridotti' dello 0,5% con riferimento al numero dei commi e sono cresciuti del 22,7% con riferimento al numero delle parole.

Nella precedente legislatura, le 32 leggi di iniziativa parlamentare erano composte di 321 commi e di 29.626 parole; hanno registrato nel corso dell'iter un leggero aumento medio, rispetto al testo base, di 0,4 commi e di 112 parole. In termini percentuali i testi sono 'cresciuti' del 4,2% con riferimento al numero dei commi e del 13,8% con riferimento al numero delle parole.

GRAFICO 15
XIX INIZIATIVA PARLAMENTARE: PAROLE

GRAFICO 16
XVIII INIZIATIVA PARLAMENTARE: COMMI E PAROLE

2.1.5 I progetti di legge di iniziativa governativa

— Nella **XIX Legislatura** sono stati approvati – oltre a **71** disegni di legge di conversione di decreti–legge – **62** altri disegni di legge di iniziativa governativa, di questi sono stati approvati 57 in sede referente, 4 in sede redigente e uno in sede legislativa.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati approvati – oltre a **48** disegni di legge di conversione di decreti–legge – altri **56** disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente.

Nei grafici sottostanti la ripartizione delle leggi per sede di approvazione e per numero di passaggi parlamentari.

GRAFICO 17
XIX LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (SENZA DL): SEDE DI APPROVAZIONE

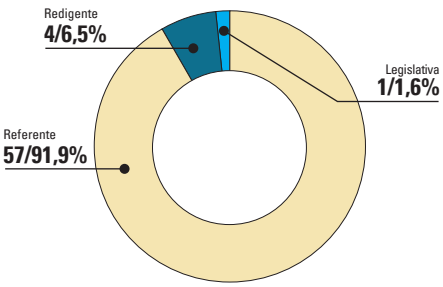


GRAFICO 18
XVIII LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (SENZA DL): SEDE DI APPROVAZIONE

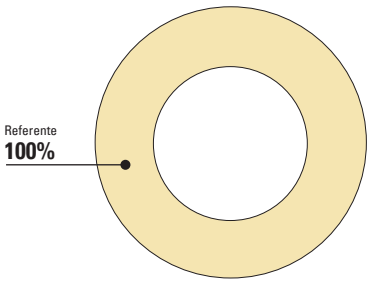
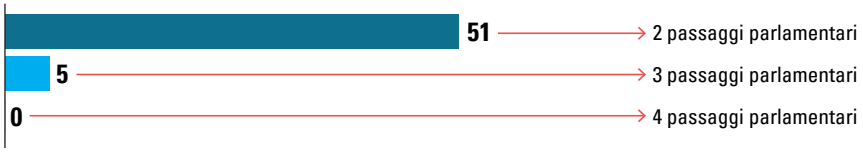


GRAFICO 19
XIX LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (SENZA DL): NAVETTE

GRAFICO 20
XVIII LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (SENZA DL): NAVETTE



Escludendo gli atti di conversione di decreti–legge, per **3** leggi di iniziativa governativa approvate nel corso della **XIX legislatura** il Governo ha posto la questione di fiducia. Si tratta in tutti e tre i casi di leggi di bilancio (quelle per il 2023, per il 2024 e per il 2025). Per l'approvazione delle leggi n.197/2022 (Bilancio 2023) e n.207/2024 (Bilancio 2025) il Governo ha chiesto ed ottenuto la fiducia in entrambi i passaggi parlamentari. Per l'approvazione della legge n.213/2023 (Bilancio 2024) la questione di fiducia è stata posta solo nel corso dell'esame presso il Senato.

Il tempo medio di esame delle leggi di iniziativa governativa (sempre escludendo le leggi di conversione di decreti–legge) è stato di **181** giorni (**82** giorni in prima lettura e **82** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Nella XVIII legislatura, escludendo gli atti di conversione di decreti–legge, il Governo ha posto la questione di fiducia in occasione dell'approvazione di **3 leggi**. Per la legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) la questione di fiducia è stata posta in tutti e tre i passaggi parlamentari che ne hanno caratterizzato l'esame. Per l'approvazione della legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019) la fiducia è stata chiesta e ottenuta nel corso di entrambi i passaggi che sono stati necessari per la sua approvazione. Infine, nel corso dell'iter di approvazione della legge n.3/2019, la cosiddetta legge anticorruzione, la questione di fiducia è stata posta soltanto in un ramo del Parlamento (Senato).

Il tempo medio di esame è stato di **203** giorni (**78** giorni in prima lettura e **75** giorni in seconda lettura; sempre considerando i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione, ma non quelli di trasmissione degli atti tra le due Camere).

GRAFICO 21
AMBITO MATERIALE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (ESCLUSE QUELLE DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE)

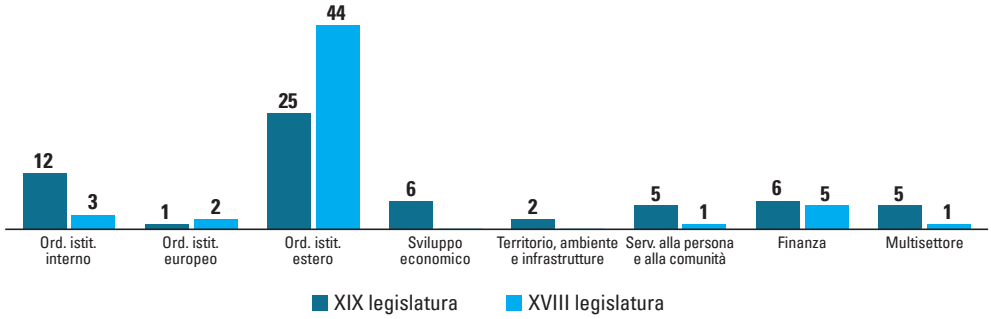
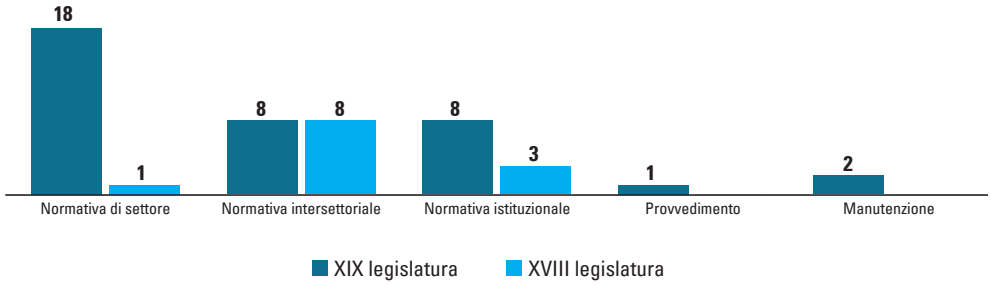


GRAFICO 22
NATURA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA (ESCLUSE QUELLE DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE)



Nella legislatura in corso, le 62 leggi di iniziativa governativa sono composte complessivamente di 3.963 commi e di 447.044 parole; hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 22 commi e di 2.426 parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 50,7% sia con riferimento al numero dei commi sia con riferimento al numero delle parole. Non considerando i dati delle tre leggi annuali di bilancio, le altre 59 leggi governative hanno registrato un incremento medio di 4 commi e 719 parole.

Nella XVIII legislatura, le 56 leggi di iniziativa governativa erano composte di 2.790 commi e di 302.553 parole; hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 22 commi e di 2.504 parole. In termini percentuali i testi sono 'cresciuti' del 80,9% con riferimento al

numero dei commi e del 86,4% con riferimento al numero delle parole. Non considerando le 2 leggi di bilancio approvate nel periodo, l'incremento medio dei commi si riduce ad un comma e quello delle parole a 225.

GRAFICO 23
XIX INIZIATIVA GOVERNATIVA: COMMI E PAROLE

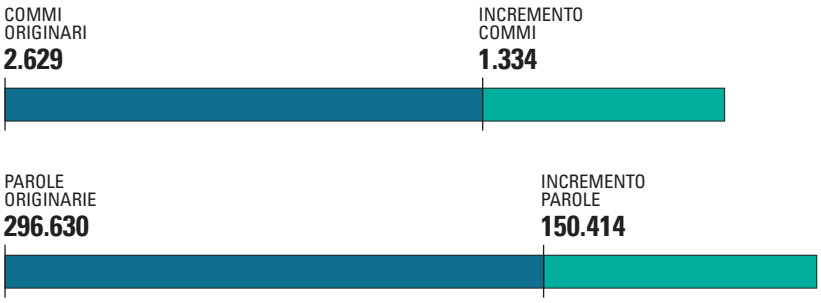
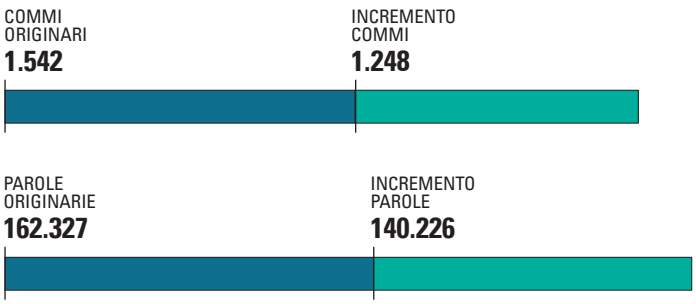


GRAFICO 24
XVIII INIZIATIVA GOVERNATIVA: COMMI E PAROLE



2.1.6 I progetti di legge di iniziativa mista

—Nella **XIX legislatura** sono stati approvati solo **due** progetti di legge di iniziativa mista: una di iniziativa governativa e parlamentare, recante la ratifica di Accordi internazionali tra Italia e Svizzera in materia di lavoratori frontalieri e di fisco (ha richiesto 3 passaggi parlamentari ed è stata esaminata in sede referente) e l'altra di iniziativa parlamentare e del CNEL, in materia di c.d. oblio oncologico (sono stati sufficienti 2 letture in Parlamento, l'esame si è svolto in sede redigente).

Anche nella **XVIII legislatura** sono stati approvate **due** leggi di iniziativa mista. Si tratta della legge in materia di legittima difesa (legge n. 36/2019) e la legge in materia di educazione civica (legge n. 92/2019), entrambe hanno seguito un *iter* analogo: sono state approvate in sede **referente**, in testi unificati derivanti dalla confluenza di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare.

Per l'approvazione della legge n. 36/2019 (legittima difesa) sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo; per l'approvazione della legge n. 92/2019 è stata sufficiente una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento. Tutte e due le leggi sono state approvate in sede referente.

2.1.7 I decreti–legge

—Nella **XIX Legislatura** sono stati emanati **86** decreti–legge (1 dal Governo Draghi i restanti dal Governo Meloni); di questi **70** sono stati **convertiti** in legge. Sono **decaduti 11** decreti–legge (tra quelli emanati nel periodo considerato) perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti–legge è però confluito, integralmente o parzialmente, in altri provvedimenti di conversione, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare degli atti in cui sono confluiti. L'abrogazione di uno di questi 11 provvedimenti d'urgenza è intervenuta successivamente al periodo qui considerato.

Il totale dei decreti–legge convertiti nei primi diciotto mesi della XIX legislatura è **71,** se si considera anche il decreto–legge n.144 emanato il 23 settembre 2022 dal Governo Draghi ma convertito nella legislatura in corso.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati emanati **59** decreti–legge (**4** deliberati dal Governo Gentiloni–Silveri, **26** dal primo Governo Conte e **29** dal secondo Governo Conte); di questi **48** sono stati **convertiti** in legge.

In questo caso sono **10** i decreti–legge **decaduti,** o perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di 9 decreti–legge è però confluito, **integralmente o parzialmente**, in altri provvedimenti grazie all'approvazione di emendamenti nel corso dell'*iter* parlamentare degli atti in cui sono confluiti. Per un decreto–legge non convertito e non "confluito" gli effetti sono stati sanati mediante disposizioni approvate nel corso dell'esame parlamentare di un altro decreto–legge.

In merito alla posizione della questione di fiducia sui decreti–legge, nella XIX legislatura l'Esecutivo ha chiesto la fiducia nel corso dell'esame di 42 provvedimenti (in 30 di questi casi la posizione della questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari). Nella XVIII legislatura, invece, la questione è stata posta nel corso dell'iter per la conversione in legge di 23 decreti–legge (in 12 casi la posizione della questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari).

Nei grafici che seguono è rappresentata la ripartizione dei decreti legge convertiti per numero di passaggi parlamentari. Nella XIX legislatura tutte le 71 leggi di conversione di decreti–legge hanno avuto bisogno di soli 2 passaggi parlamentari. Nella legislatura precedente su **48** conversioni di decreti–legge, **4** hanno visto una terza lettura conclusiva dell'*iter*.

GRAFICO 25
XIX LEGGI DI CONVERSIONE DEI DECRETI–LEGGE: NAVETTE

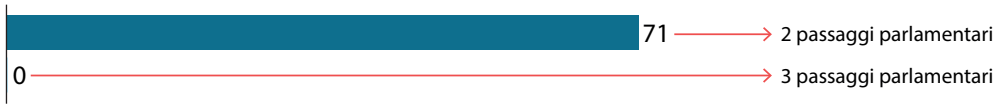


GRAFICO 26
XVIII LEGGI DI CONVERSIONE DEI DECRETI–LEGGE: NAVETTE

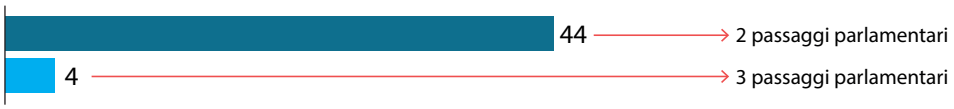


GRAFICO 27
AMBITO MATERIALE DEI DECRETI–LEGGE CONVERTITI IN LEGGE

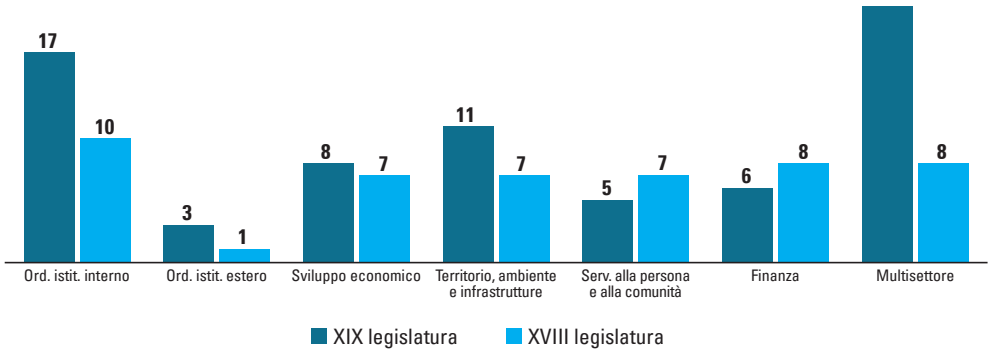
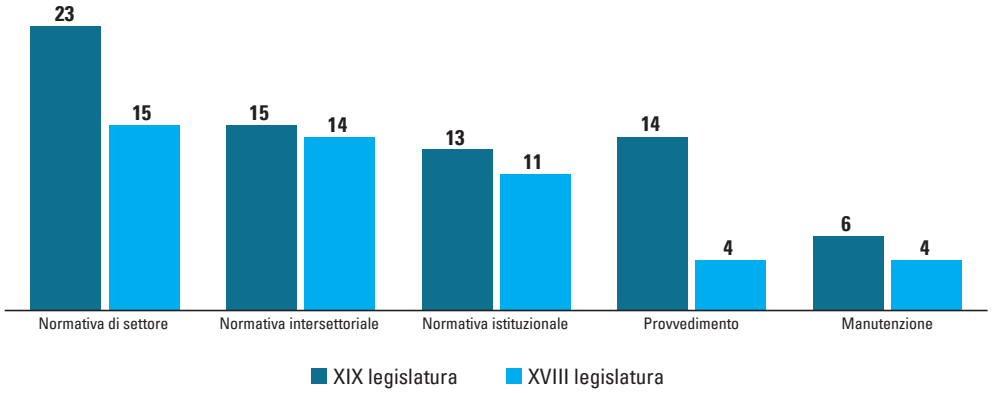


GRAFICO 28
NATURA DEI DECRETI–LEGGE CONVERTITI IN LEGGE



I testi dei decreti–legge coordinati e delle leggi di conversione nella legislatura in corso sono complessivamente composti da **6.158** commi e da **775.483** parole. Essi hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **32** commi e di **4.206** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 58,0% con riferimento al numero di commi e del *62,6%* con riferimento al numero di parole.

I testi dei decreti–legge coordinati e delle leggi di conversione nella XVIII legislatura sono complessivamente composti da **6.361** commi e da **722.564** parole. Essi hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di **50** commi e di **6.031** parole. In termini percentuali i testi sono 'cresciuti' del 59,9% con riferimento al numero di commi e del 66,8% con riferimento al numero di parole.

I grafici seguenti comprendono i commi e le parole dei testi coordinati e delle relative leggi di conversione.

GRAFICO 29
XIX CONVERSIONE DEI DECRETI–LEGGE: COMMI E PAROLE

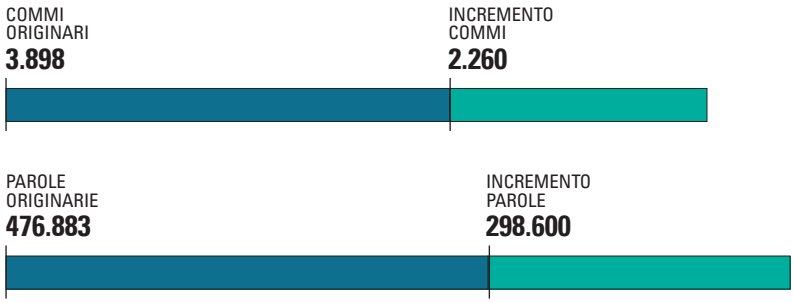
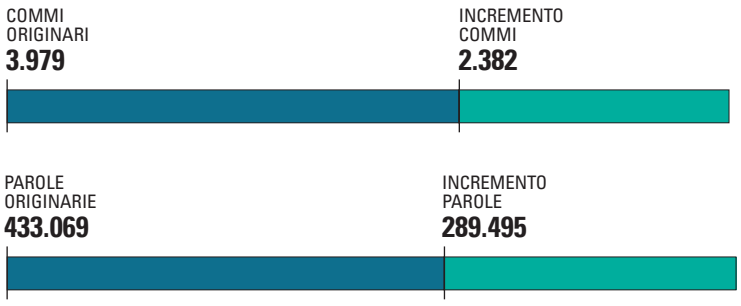


GRAFICO 30
XVIII CONVERSIONE DEI DECRETI–LEGGE: COMMI E PAROLE



Nella XIX Legislatura, il **tempo medio di esame** dei decreti–legge è stato di **44** giorni (**34** giorni in prima lettura e **6** giorni in seconda lettura).

Nella XVIII Legislatura, il tempo medio necessario per completare l'iter

di conversione in legge dei provvedimenti d'urgenza è stato di **43** giorni (**29** giorni in prima lettura e **10** giorni in seconda lettura).

Si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere.

Nei primi 854 giorni della XIX Legislatura, nella fase parlamentare di conversione dei decreti–legge sono stati complessivamente approvati **2.134 emendamenti**, tutti in prima lettura. Di questi, **2.020** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **114** nel corso dell'esame in Assemblea.

Durante la XVIII Legislatura, nel corso della conversione dei decreti–legge sono stati complessivamente approvati **2.215 emendamenti, 2.156** in prima lettura e **59** in seconda lettura. **1.926** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **289** nel corso dell'esame in Assemblea.

Nei grafici seguenti la suddivisione degli emendamenti approvati nel corso dell'iter di conversione dei decreti–legge, ripartiti in base al presentatore.

NOTA:
La rilevazione delle proposte emendative approvate è realizzata sulla base del monitoraggio dei fascicoli, delle banche dati e dei report relativi ai lavori di Commissione e Assemblea pubblicati on line rispettivamente da Camera e Senato.
Per convenzione, gli identici emendamenti, e in quanto tali votati congiuntamente, sono conteggiati come un'unica proposta emendativa approvata; conseguentemente, nel calcolo delle proposte emendative condivise rientrano, oltre alle singole proposte fra i cui firmatari vi sono parlamentari appartenenti a gruppi di maggioranza e opposizione, anche gli emendamenti identici i cui primi firmatari appartengono sia a gruppi di maggioranza sia a gruppi delle opposizioni.

GRAFICO 31
XIX EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE E ASSEMBLEA NELLE LEGGI DI CONVERSIONE DEL DL

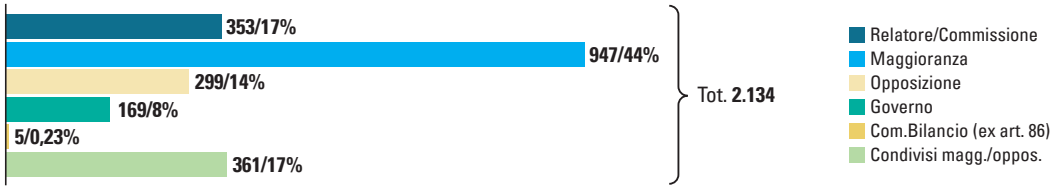
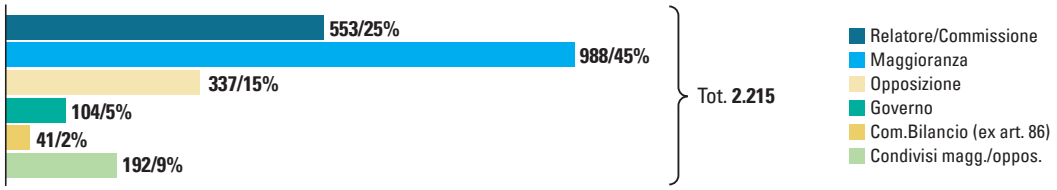


GRAFICO 32
XVIII EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE E ASSEMBLEA NELLE LEGGI DI CONVERSIONE DEL DL



2.1.8 Gli emendamenti

—Nel corso della XIX legislatura, durante l'esame parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati complessivamente approvati **3799** emendamenti, **3.711** in prima lettura e **88** in seconda lettura. **3.480** emendamenti sono stati approvati in Commissione e **319** in Assemblea.

Nella XIX legislatura, oltre ai 2.134 emendamenti approvati nel corso della conversione di decreti–legge, si segnala che sono stati approvati anche **1.206** emendamenti alle altre leggi di iniziativa governativa (1155 in prima lettura, 51 in seconda lettura; 441 della maggioranza; 266 dei relatori; 246 delle opposizioni; 195 sono proposte condivise tra maggioranza e opposizioni; 39 del Governo e 19 sono proposte emendative di recepimento di condizioni poste dalla V Commissione) e **442** emendamenti alle leggi di

iniziativa parlamentare (406 nel primo ramo di esame e 36 nel secondo; 134 sono della maggioranza; 145 dei relatori; 110 delle opposizioni; 23 sono proposte condivise tra maggioranza e opposizioni e 30 sono di recepimento di condizioni poste dalla V Commissione). Nel corso dell'iter delle leggi di iniziativa mista, infine, sono stati approvati **17** emendamenti, di cui 16 in prima lettura e 1 in seconda lettura (4 della maggioranza; 9 dei relatori; 3 delle opposizioni e 1 del Governo).

Nel corso della XVIII Legislatura, durante l'*iter* parlamentare dei provvedimenti divenuti legge sono stati approvati complessivamente **3.211** emendamenti, **3.098** in prima lettura e **113** in seconda lettura. **2.786** emendamenti sono stati approvati in Commissione e **425** in Assemblea.

Nella XVIII legislatura, oltre ai 2.215 emendamenti approvati nel corso della conversione di decreti–legge, nel corso dell'iter delle altre leggi di iniziativa governativa sono stati approvati **785** emendamenti (734 in prima lettura, 51 in seconda lettura; 341 sono della maggioranza; 196 dei relatori; 168 delle opposizioni; 41 del Governo; 33 sono le proposte condivise tra maggioranza e opposizioni e 19 sono emendative di recepimento di condizioni poste dalla V Commissione); mentre durante l'approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare sono state recepite **197** proposte emendative, di cui 195 in prima lettura e 2 in seconda (50 sono della maggioranza; 107 dei relatori; 32 delle opposizioni; 7 sono proposte condivise tra maggioranza e opposizioni e 1 è per il recepimento di condizioni poste dalla V Commissione). Infine, nel corso dell'iter delle leggi di iniziativa mista sono stati approvati **14** emendamenti, di cui 13 in prima lettura e 1 in seconda lettura (13 dei relatori e 1 delle opposizioni).

Nei successivi grafici è rappresentata la ripartizione degli emendamenti approvati per presentatore.

GRAFICO 33
XIX EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE E ASSEMBLEA

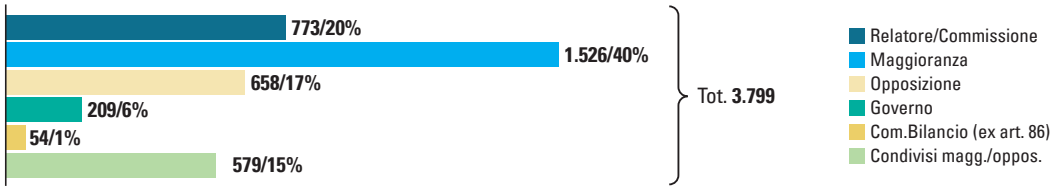
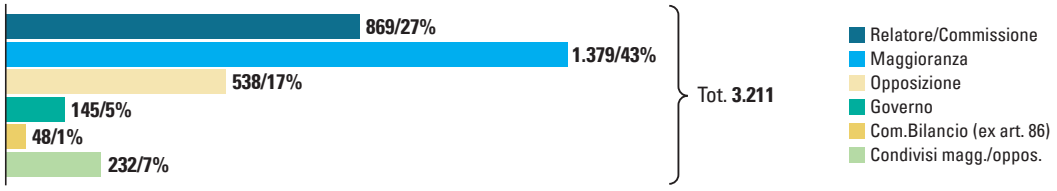


GRAFICO 34
XVIII EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE E ASSEMBLEA

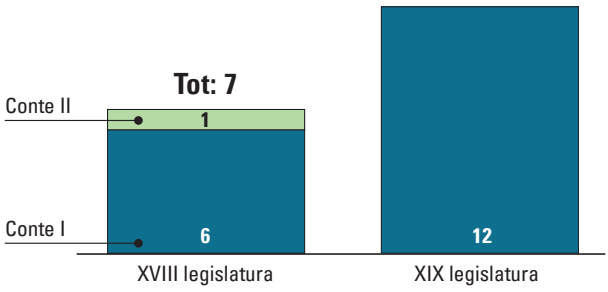


2.1.9 Adozione di deleghe legislative

—Nella XIX legislatura (dal 13 ottobre 2022 al 13 febbraio 2025) state approvate **12** nuove leggi contenenti disposizioni di delega al Governo.

Nella precedente legislatura (23 marzo 2018 –24 luglio 2020) sono stati invece **7** i provvedimenti recanti deleghe al Governo; di questi **6** sono stati approvati durante l'attività del Governo Conte I e **uno** durante il Governo Conte II.

GRAFICO 35
XVIII E XIX LEGISLATURA: ADOZIONE DI DELEGHE LEGISLATIVE



Sono di seguito riportate due tabelle, una per ogni legislatura, contenenti i provvedimenti con i quali sono state attribuite nuove deleghe al Governo.

TABELLE 1 E 2
XVIII E XIX LEGISLATURA: ADOZIONE DI DELEGHE LEGISLATIVE

XVIII legislatura	
Num. (o atto)	**Titolo**
132/2018	Sicurezza e immigrazione
3/2019	Legge anticorruzione
20/2019	Disciplina crisi di impresa e insolvenza
37/2019	Legge europea 2018
51/2019	Applicabilità leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari
86/2019	Ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione
117/2019	Legge di delegazione europea 2018

XIX legislatura	
Legge	**Titolo**
33/2023	Politiche in favore delle persone anziane
111/2023	Delega al Governo per la riforma fiscale
160/2023	Revisione sistema degli incentivi e controlli sulle attività economiche
201/2023	Disposizioni in materia di associazioni sindacali tra militari, di revisione dello strumento militare nazionale e di termini legislativi
15/2024	Legge di delegazione europea 2022–2023
21/2024	Competitività e riforma mercati dei capitali
70/2024	Contrasto del bullismo e del cyberbullismo
86/2024	Attuazione autonomia differenziata[3]
102/2024	Florovivaismo
152/2024	Manifestazioni di rievocazione storica e salvaguardia del patrimonio culturale
177/2024	Sicurezza stradale
193/2024	Legge per il mercato e la concorrenza 2023

3. Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024, la delega legislativa in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni prevista dall'art.3 comma 1 della legge n. 86 del 2024 è stata dichiarata incostituzionale per carenza di principi e criteri direttivi.

I 2 provvedimenti evidenziati con sfondo di colore diverso (delega persone anziane e legge concorrenza 2023) sono stati adottati in attuazione del PNRR.

2.1.10 I decreti legislativi

—Nella **XIX Legislatura** sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" **101** decreti legislativi.

In **58** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in **43** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" **79** decreti legislativi.

In **51** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in **28** casi i decreti legislativi sono di attuazione di altre leggi dello Stato.

Seguono alcuni grafici relativi a natura e ambito materiale di intervento dei decreti legislativi pubblicati nelle due legislature.

GRAFICO 36
XIX – DECRETI LEGISLATIVI: NATURA

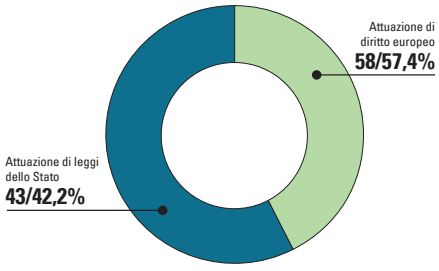


GRAFICO 37
XIX – DECRETI LEGISLATIVI: AMBITO MATERIALE

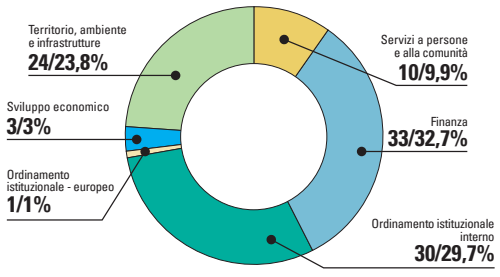


GRAFICO 38
XVIII – DECRETI LEGISLATIVI: NATURA

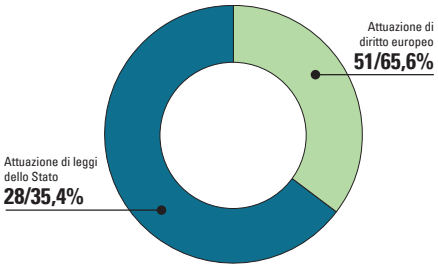
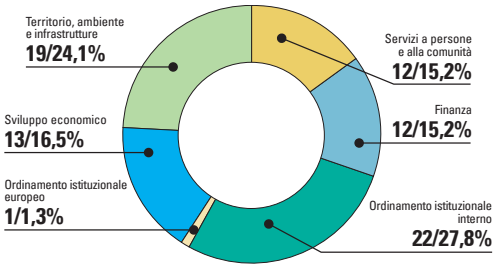


GRAFICO 39
XVIII – DECRETI LEGISLATIVI: AMBITO MATERIALE



Le statistiche legislative e l'intelligenza artificiale

La raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati sulla produzione legislativa potranno trovare ulteriore sviluppo attraverso l'utilizzo delle tecnologie di intelligenza artificiale (IA). Al riguardo merita richiamare che il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati ha intrapreso, nella legislatura in corso, un'attività conoscitiva (che fa seguito ad analoga attività condotta nella XVIII legislatura) finalizzata ad analizzare le complesse tematiche correlate al rapido sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale e a comprendere come l'IA – anche generativa – possa contribuire al lavoro parlamentare, supportando le istituzioni nella produzione di contenuti conoscitivi e documentali offerti agli organi parlamentari, ai singoli deputati e ai cittadini.

Nell'ambito di tale iniziativa, al fine di approfondire gli ultimi sviluppi dell'IA e tutte le numerose e delicate sfide poste da queste nuove tecnologie, il Comitato di vigilanza ha proceduto, tra aprile 2023 e gennaio 2024, ad un'indagine conoscitiva che ha visto lo svolgimento di audizioni e di una missione, con un ampio coinvolgimento di esperti del settore, accademici, centri di ricerca e operatori di mercato (il rapporto conclusivo è stato presentato a febbraio 2024[4]).

In conclusione di tale attività, è emersa la volontà di coinvolgere tutti gli

4. Consultabile *online* nella sezione "**Eventi**" del sito **comunicazione.camera.it**

esperti del settore in Italia, per collaborare con la Camera nel delineare un progetto finalizzato ad avviare la concreta sperimentazione dell'IA a supporto delle attività parlamentari. Lo strumento adottato è stato un bando per una *Manifestazione di interesse per la raccolta di proposte per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa per la Camera dei deputati*[5], in tre distinti ambiti (reperire e organizzare informazioni qualificate, supportare la predisposizione degli atti di iniziativa, conoscere l'attività della Camera).

Al bando hanno partecipato 28 soggetti che hanno presentato altrettanti progetti tra i quali, con particolare riferimento al primo ambito (reperire e organizzare informazioni qualificate), è risultato vincitore il progetto *LegisLab*, una piattaforma per l'analisi della legislazione italiana, elaborato da un gruppo di studiosi del Dipartimento di Elettronica, Informazione e Bioingegneria del Politecnico di Milano e dell'Istituto Einaudi per l'Economia e la Finanza di Roma. In particolare, attraverso l'uso dell'IA generativa la piattaforma si propone di analizzare e monitorare in modo automatico i dati relativi alla produzione delle leggi.

Nuovi modelli decisionali e procedure parlamentari[6]

L'attività parlamentare nella fase di monitoraggio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Il monitoraggio parlamentare sullo stato di attuazione del PNRR avviene prevalentemente a seguito della trasmissione alle Camere di relazioni periodiche. Ai sensi dell'articolo 2 del decreto–legge n. 77 del 2021, la Cabina di regia per il PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio, trasmette alle Camere, con **cadenza semestrale**, una **relazione sullo stato**

5. Consultabile *online* nella sezione "**Eventi**" del sito **comunicazione.camera.it**
6. In collaborazione con il Dipartimento Bilancio del Servizio Studi della Camera dei deputati.

di attuazione del PNRR la quale contiene anche una nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento.

Al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, il Governo è tenuto in particolare a fornire alle **Commissioni parlamentari competenti**: le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR; tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti; i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR. Secondo quanto disposto dall'articolo 1, commi 2–7 del decreto–legge n. 77 del 2021, le Commissioni parlamentari competenti, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, **monitorano** lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani.

Il monitoraggio parlamentare sull'attuazione del PNRR è disciplinato anche dall'articolo 43 della legge europea 2019–2020 (legge 23 dicembre 2021, n. 238) il quale dispone, nuovamente, che il Governo trasmette alle Camere, su base semestrale, **relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dell'attuazione del programma di riforme e investimenti contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza**. Le Commissioni parlamentari competenti per l'esame del PNRR esaminano le relazioni semestrali e svolgono ogni opportuna attività conoscitiva finalizzata al monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse dell'Unione

europea assegnate all'Italia, alla verifica del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi intermedi, anche in considerazione delle regole fissate dall'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 sull'erogazione dei contributi finanziari, nonché alla valutazione dell'impatto economico, sociale e territoriale derivante dall'attuazione delle riforme e dalla realizzazione dei progetti finanziati.

Le Commissioni parlamentari svolgono, in particolare, audizioni dei soggetti responsabili e attuatori dei progetti e sopralluoghi nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR aventi ricadute sui territori. Al termine dell'esame di ogni relazione semestrale possono essere adottati atti di indirizzo al Governo che indicano le eventuali criticità riscontrate nel programma di adozione delle riforme concordate in sede europea e nello stato di avanzamento dei singoli progetti.

Il **23 dicembre 2021** il Governo ha presentato al Parlamento la **Prima Relazione** sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, annunciando il raggiungimento dei 51 traguardi e obiettivi con scadenza al 31 dicembre 2021, funzionali al pagamento della prima rata di sovvenzioni e di prestiti da parte dell'Unione Europea. La Camera dei deputati ha esaminato la Relazione (Doc. CCLXIII, n. 1) tramite le proprie Commissioni. Si sono pronunciate, approvando risoluzioni, le seguenti Commissioni permanenti: Bilancio (8–00154 e 8–00155), Giustizia (8–00160), Cultura (8–00157), Affari sociali (8–00158 e 8–00159), Agricoltura (8–00151), Politiche dell'UE (8–00152 e 8–00153), Affari costituzionali (8–00166 e 8–00167) e Trasporti (8–00168). Al Senato il Doc. CCLXIII, n. 1 è stato assegnato alle Commissioni riunite 5ª e 14ª: la relativa proposta di risoluzione è stata presentata ma non votata.

Il **6 ottobre 2022** il Governo ha trasmesso al Parlamento la **Seconda Relazione** sullo stato di attuazione Piano (Doc. CCLXIII, n. 2). Nella prima sezione sono elencati i progressi compiuti nell'attuazione del PNRR nel corso del 2022. Nella seconda sezione sono contenute le indicazioni puntuali sullo stato di avanzamento di ciascuna misura del Piano, riforme

e investimenti, come fornite dalle Amministrazioni titolari. La Relazione non è stata esaminata perché presentata nel periodo di scioglimento delle Camere.

La **Terza Relazione** sullo stato di attuazione del PNRR è stata trasmessa al Parlamento il **7 giugno 2023** (Doc. XIII, n. 1) e analizza, in primo luogo, i risultati raggiunti nel secondo semestre 2022. La Relazione analizza inoltre i target e le milestone del primo semestre 2023. È presente un'analisi delle difficoltà che hanno investito l'attuazione del Piano derivanti dall'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia e dalle difficoltà di approvvigionamento a seguito del conflitto in Ucraina. La Relazione contiene, inoltre, degli elenchi di misure per le quali sono stati rilevati elementi di difficoltà nella loro realizzazione. Il Governo preannuncia nella Relazione le nuove misure che intende proporre in attuazione dell'iniziativa *REPowerEU*. La Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato hanno svolto un ciclo di audizioni a partire dal 4 luglio 2023 che si è concluso il 19 luglio 2023 con l'audizione del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR Raffaele Fitto. Lo stesso Ministro il **1° agosto 2023** ha reso all'Assemblea **comunicazioni del Governo** in ordine alla revisione complessiva degli investimenti e delle riforme del PNRR. In tale occasione, la Camera e il Senato hanno approvato due risoluzioni. La **risoluzione Lupi, Foti, Molinari, Barelli n. 6–00044 approvata dalla** Camera e quella approvata dal Senato impegnano il Governo a trasmettere la proposta di revisione del PNRR alla Commissione europea e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento.

La **Quarta Relazione** sull'attuazione del PNRR, trasmessa al Parlamento il **26 febbraio 2024** (Doc. XIII, n. 2), illustra il lavoro svolto dal Governo, nel secondo semestre del 2023, per raggiungere gli obiettivi programmati e per completare, in collaborazione con la Commissione europea, il complesso processo di revisione del Piano, con l'integrazione del nuovo Capitolo REPowerEU. La Relazione illustra in particolare il nuovo

Piano come rimodulato in esito all'approvazione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023. Nella seduta dell'Aula della Camera dei deputati del 14 marzo 2024 il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto, ha svolto comunicazioni sullo stato di attuazione del PNRR illustrando la Quarta Relazione del Governo. Nella stessa seduta sono state presentate le risoluzioni Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. 6–00096 (approvata), Francesco Silvestri ed altri n. 6–00097, Faraone ed altri n. 6–00098 (approvata limitatamente ai capoversi 2 riformulato e 4 del dispositivo), Richetti ed altri n. 6–00099 (approvata limitatamente ai capoversi 2, 4, 6, 8, 9 riformulato, 11 riformulato, 12, 13 riformulato, 14 e 15 del dispositivo), Zanella ed altri n. 6–00100 e Braga ed altri n. 6–00101. Nella seduta del 13 marzo 2024 del Senato della Repubblica, a conclusione delle comunicazioni del Ministro Fitto sullo stato di attuazione del PNRR, l'Assemblea ha approvato la proposta di risoluzione n. 5 della maggioranza e, con una votazione per parti separate, alcuni impegni delle proposte n 1 dei gruppi Az e Aut e n. 6 del gruppo IV.

La Quinta Relazione sull'attuazione del PNRR, trasmessa al Parlamento il 25 luglio 2024 (Doc. XIII, n. 3), illustra il lavoro svolto dal Governo, nel primo semestre del 2024. Le Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera hanno svolto il 31 luglio 2024 l'audizione del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto.

Si ricorda, infine, che almeno il 40 per cento delle risorse PNRR allocabili territorialmente, deve essere destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR (art. 2, comma 6–*bis*, del D.L. n. 77 del 2021). Il compito di verificare il rispetto del predetto obiettivo del 40 per cento è attribuito al **Dipartimento per le politiche di coesione** della Presidenza del Consiglio dei ministri. I casi di scostamento sono sottoposti alla Cabina di regia per l'attuazione del PNRR, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative. Il Dipartimento per le politiche di coesione ha pubblicato tre Relazioni

istruttorie sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, la prima il 9 marzo 2022, la seconda il 30 giugno 2022, la terza il 31 dicembre 2022).

La riforma della Governance economica UE e l'indagine conoscitiva delle Commissioni bilancio

La riforma delle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea è entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione di tre atti legislativi (il regolamento (UE) 1263/2024, il regolamento (UE) 1264/2024 e la direttiva (UE) 2024/1265).

La riforma modifica gli strumenti e le procedure alla base del coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, introducendo un documento di programmazione pluriennale (il Piano Strutturale di Bilancio), presentato da ciascuno Stato membro e valido per un periodo pari alla durata della legislatura nazionale. Il Piano contiene un programma di investimenti e riforme e individua il livello della spesa primaria netta nazionale calcolato per conseguire un percorso di aggiustamento di bilancio, finalizzato a ridurre in modo duraturo il rapporto debito/PIL e a mantenere il rapporto deficit/PIL al di sotto del 3%. Il percorso di aggiustamento avrà una durata di 4 anni, ma potrà essere esteso fino a 7 anni, a fronte di investimenti ambiziosi. Per verificare la corretta attuazione degli obiettivi del Piano, la riforma prevede una Relazione sui progressi compiuti, che sarà presentata annualmente dal Governo alle istituzioni europee. La riforma modifica inoltre le principali condizioni per l'attivazione delle procedure per disavanzo eccessivo.

In vista dell'entrata in vigore delle nuove regole europee, nel mese di marzo 2024 le Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica hanno avviato un'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio in ambito nazionale, alla luce della riforma della *Governance* economica dell'Unione europea. Nel corso dell'indagine le

Commissioni hanno svolto un ciclo di audizioni che ha coinvolto, da un lato, i principali soggetti istituzionali e, dall'altro, esperti in materia di economia, contabilità e finanza pubblica. Nel documento conclusivo approvato il 25 settembre 2024 è emerso che le nuove regole previste dalla normativa europea possono coesistere con la vigente disciplina costituzionale, tanto con riferimento agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, quanto con riferimento alle ulteriori disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012. È stata evidenziata, altresì, la necessità di intraprendere un percorso parlamentare volto a riscrivere le disposizioni nazionali di contabilità pubblica (legge n. 243 del 2012 e legge di contabilità n. 196 del 2009).

Secondo il documento conclusivo, la nuova disciplina europea richiede un consistente intervento di adeguamento delle fonti normative nazionali sulla programmazione economica e finanziaria e la politica di bilancio. In primo luogo, occorrerà rideterminare i contenuti della legge n. 243 del 2012 che, in attuazione della riserva di legge «rinforzata» prevista all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, disciplina il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Attraverso la revisione della legge n. 243 del 2012, infatti, sarà possibile ricondurre gli obiettivi della politica di bilancio al nuovo indicatore di riferimento della spesa netta. Si renderà inoltre necessario rivedere, alla luce del nuovo quadro normativo europeo, la disciplina degli eventi eccezionali e dello scostamento dagli obiettivi programmatici attualmente contenuto nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012. Analogamente, il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica, disciplinato nel Capo IV della legge n. 243 del 2012, dovrà essere riconsiderato al fine di individuare le condizioni più adeguate a garantire il rispetto degli obiettivi complessivi.

Un intervento di ampia portata dovrà riguardare anche la legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), attraverso un

ripensamento complessivo della disciplina del ciclo e degli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio, a partire dal Documento di economia e finanza e dalla relativa Nota di aggiornamento.

2.2 L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI[1]

—Nel presente paragrafo è esposto il quadro di sintesi del monitoraggio dei provvedimenti attuativi previsti da **leggi ed atti aventi forza di legge**, di **iniziativa** sia **parlamentare** che **governativa**, approvati a partire dalla **XVIII Legislatura**.

In esito al monitoraggio, risulta che alla data del **1° febbraio 2025** restano **da adottare 648 provvedimenti** previsti da iniziative legislative approvate a partire dalla XVIII Legislatura.

Lo stock complessivo

In particolare, sono da adottare:

» **611** provvedimenti connessi ad atti di **iniziativa legislativa governativa**, di cui:

- **128** riferiti ai tre Governi della XVIII Legislatura (10 relativi al Governo Conte I, 31 al Governo Conte II e 87 al Governo Draghi);
- **483** riferiti al Governo Meloni;

» **37** provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare**, di cui 22 riferibili a leggi approvate nella XVIII Legislatura e 15 a leggi approvate nella Legislatura in corso.

Si segnala che tra i 611 provvedimenti da adottare previsti da atti di iniziativa legislativa governativa, 92, ossia il **15 per cento** del totale, sono riconducibili a norme introdotte in esito all'approvazione di **emendamenti parlamentari**.

Inoltre, nell'ambito dello *stock* complessivo dei 648 provvedimenti attuativi da adottare, **11** sono soggetti al previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e per **69** atti è richiesto il parere del Consiglio di

1. Estratto dal dossier I provvedimenti attuativi delle leggi – Monitoraggio e controllo, n.7, febbraio 2025, a cura del Servizio per il Controllo Parlamentare della Camera dei deputati (interamente consultabile anche nella versione on line del Rapporto)

Stato. Circa un quarto dei provvedimenti da adottare (161) non prevede, invece, pareri, né concerti di altre amministrazioni.

Infine, l'adozione di **158 provvedimenti** attuativi comporta il coinvolgimento, a vario titolo, del sistema delle Conferenze delle autonomie territoriali, nei termini riportati nella seguente tabella.

	Parere	Intesa	Accordo	Totale
Conferenza Stato–Regioni	25	39	2	66
Conferenza Stato–Città	13	10	0	23
Conferenza unificata	17	51	1	69
TOTALE	**55**	**100**	**3**	**158**

Nella seguente tabella è indicato il numero dei provvedimenti attuativi da adottare, ripartiti per Legislatura e Governo.

XVIII Legislatura	
Conte I	10
Conte II	31
Draghi	87
Iniziativa parlamentare	22
TOTALE XVIII	**150**

XIX Legislatura	
Meloni	483
Iniziativa parlamentare	15
TOTALE XIX	**498**

TOTALE PROVVEDIMENTI ATTUATIVI DA ADOTTARE	**648**

Rispetto ai dati pubblicati nell'**edizione** n. 6 del *dossier I provvedimenti attuativi delle leggi – Monitoraggio e controllo, novembre 2024*[2], recante il monitoraggio aggiornato al 1° novembre 2024, si registra un **incremento dello *stock* dei provvedimenti da adottare**, con un aumento di 69 atti (da 579 a 648).

2. Consultabile online sul sito temi.camera.it, nella sezione dei dossier predisposti dal Servizio per il Controllo Parlamentare.

Tale esito è la risultante del flusso dei provvedimenti previsti da nuovi atti legislativi entrati *medio tempore* in vigore e della parallela adozione di provvedimenti attuativi già previsti dalla disciplina vigente.

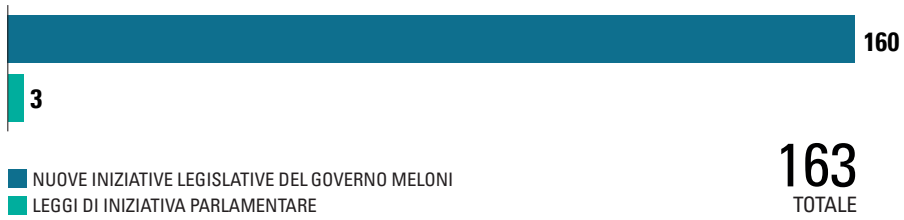
In particolare, la predetta variazione deriva da:

» un **incremento** di **163** provvedimenti attuativi, di cui 160 derivanti da nuove iniziative legislative governative poste in essere dal Governo Meloni e 3 derivanti da leggi di iniziativa parlamentare approvate nel periodo di riferimento;

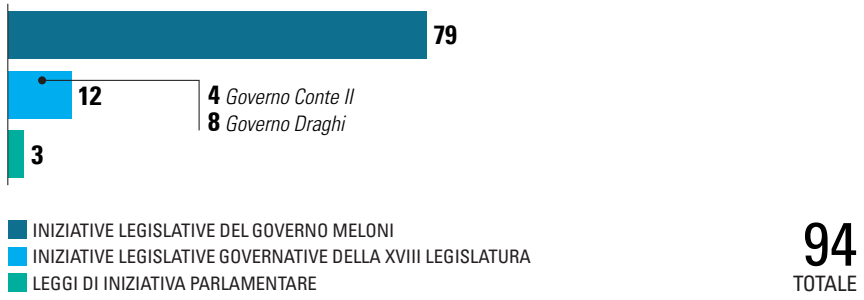
» lo "**smaltimento**" di **94** provvedimenti attuativi, di cui:

- 79 derivanti da iniziative legislative del Governo Meloni[3];
- 12 connessi a iniziative legislative governative della XVIII Legislatura (4 del Governo Conte II e 8 del Governo Draghi);
- 3 riferibili a leggi di iniziativa parlamentare (di cui 1 relativo alla XVIII Legislatura e 2 a quella in corso).

NUOVI PROVVEDIMENTI PREVISTI



PROVVEDIMENTI "SMALTITI"



3. Tra gli atti "smaltiti" sono considerati 2 provvedimenti verosimilmente ritenuti superati da normativa successiva poiché non formalmente adottati e non più presenti nella banca dati governativa.

La tipologia dei provvedimenti

Tra i 648 atti secondari da adottare la maggior parte è costituita da decreti ministeriali (440), seguiti da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (87), da decreti del Presidente della Repubblica (25) e da provvedimenti direttoriali (27).

tipologia di atto	Leggi di iniziativa governativa	Leggi di iniziativa parlamentare	TOTALE
DM	473	34	507
DPCM	94	1	95
DPR	19	1	20
Provvedimenti direttoriali	25	1	26
TOTALE	**611**	**37**	**648**

I termini di adozione

Nell'ambito dello *stock* complessivo dei provvedimenti da adottare:

- **228** atti presentano, alla data del 1° febbraio 2025, un termine di adozione scaduto, di cui 24 riferibili a leggi di iniziativa parlamentare;
- **91** provvedimenti prevedono un termine non ancora scaduto, di cui 2 riferibili a leggi di iniziativa parlamentare;
- **328** non hanno un termine di adozione previsto dal Legislatore, di cui 10 riferibili a leggi di iniziativa parlamentare.

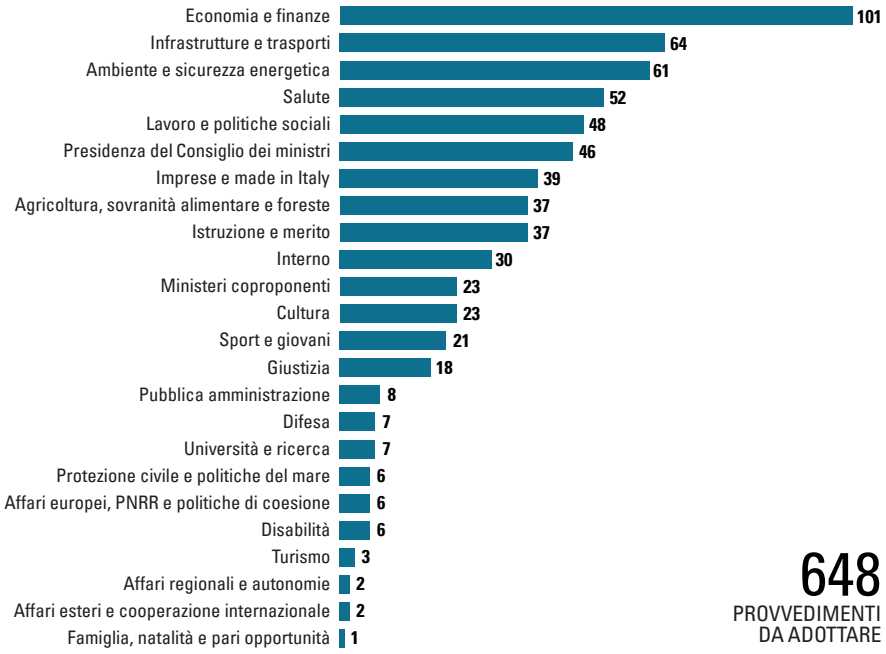
Un solo atto, che origina da una legge di iniziativa parlamentare, reca invece una scadenza periodica.

	TOTALE	origine governativa	origine parlamentare
TOTALE	**648**	**611**	**37**
senza termine	328	318	10
con termine	320	293	27
di cui			
con termine scaduto	228	204	24
con termine non scaduto	91	89	2
con scadenza periodica	1	0	1

Le Amministrazioni competenti

Tra le Amministrazioni centrali deputate in via primaria all'adozione dei 648 provvedimenti attuativi, quella maggiormente coinvolta è il Ministero dell'**economia** e delle **finanze**, cui spetta complessivamente l'iniziativa per l'adozione di **101** atti secondari, seguito dal Ministero delle **infrastrutture** e dei **trasporti** (**64**) e dal Ministero dell'**ambiente** e della **sicurezza energetica** (**61**).

PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE SUDDIVISI PER MINISTERO.
DATI AL 1° FEBBRAIO 2025.



3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

A cura dell'Osservatorio sulle fonti
dell'Università degli Studi di Firenze (paragrafo 3.1)
a cura dei Servizi studi del Senato e della Camera (paragrafo 3.2)

3.1 LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL 2023*

Premessa

—La giurisprudenza costituzionale presa in esame nel presente paragrafo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2023.

In continuità con quanto accaduto nel Rapporto per l'anno 2022, l'analisi qui proposta si sofferma sulle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

Nello specifico, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa delle Camere e del Governo, consentendo di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcuni dei profili problematici che più di recente hanno colpito gli atti legislativi e gli atti aventi forza di legge. In particolare, ci si soffermerà su alcune pronunce con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a confrontarsi non solo sull'incostituzionalità

**Il paragrafo 3.1 è stato redatto dal prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio. Ad esso hanno contribuito anche il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini; la dott.ssa Monica Parodi, la dott.ssa Marcella Ferri e la dott.ssa Alessandra Favi; il prof. Pietro Milazzo.*
Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si rinvia anche all'annuale quaderno predisposto dall'Avvocatura della Camera e disponibile sul sito temi.camera.it

del merito delle scelte normative, ma anche sull'uso appropriato delle funzioni normative e delle fonti del diritto.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quegli indirizzi nella giurisprudenza costituzionale che interessano maggiormente il rapporto tra organi e poteri costituzionali. Il novero delle pronunce in questione rischia di essere molto ampio, dal momento che tutte le decisioni della Corte costituzionale, avendo ad oggetto prevalentemente fonti del diritto, producono conseguenze destinate a ripercuotersi sui poteri costituzionali. Per questo motivo, nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, nel corso del 2023, presentano un tenore costituzionale particolarmente rilevante e che producono un impatto diretto o indiretto sull'autonomia normativa delle Camere stesse.

In terzo luogo, lo sguardo verrà concentrato su alcune delle decisioni che hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Più in particolare, si porteranno all'attenzione alcune pronunce che coinvolgono le tre "Corti" interessate e che fanno emergere la loro reciproca cooperazione allo scopo di chiarire principi e regole relativi ai rapporti tra i rispettivi ordinamenti, la capacità di integrare il parametro di legittimità costituzionale, oltre che il comune sforzo verso un innalzamento della tutela dei diritti fondamentali.

In quarto luogo, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale che ha interessato le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione. A questo proposito, ci si soffermerà su alcuni indirizzi che fin dalla riforma del Titolo V hanno segnato la giurisprudenza costituzionale, ma che permangono di attualità, come le ipotesi in cui la Corte costituzionale ha dovuto risolvere la problematica definizione dei confini delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la necessità di riaffermare il principio di leale collaborazione nei rapporti tra legislazione statale e regionale, l'operare del principio di sussidiarietà anche per la potestà legislativa, i confini dell'autonomia politica nelle dinamiche della forma di governo a livello regionale e locale, l'efficacia dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea anche nei confronti

della legislazione regionale, i confini della specialità regionale, i vincoli di bilancio che gravano sulla legislazione regionale, l'esercizio del potere statale sostitutivo.

3.1.1 La funzione legislativa: alcuni casi particolari

—Nel 2023 la Corte costituzionale è stata chiamata ad affrontare e risolvere, come sempre, una gamma variegata di casi in riferimento ai quali emergono profili rilevanti relativi all'esercizio della funzione legislativa. Sebbene non risulti agevole individuare fili conduttori o tendenze generali trasversali rispetto alla giurisprudenza costituzionale in questo anno di riferimento, si può evidenziare la frequenza con cui emergono il rilievo del principio di ragionevolezza (e quindi dell'uso della discrezionalità legislativa), in relazione alla questione del bilanciamento tra beni costituzionali differenti e all'uso compiuto dal decisore politico dello strumento legislativo.

Innanzitutto, la Corte costituzionale ha avuto modo di tornare sulla questione degli **automatismi legislativi**. Con la sent. n. **88**, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato riguardanti l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998. La questione riguarda l'automatismo legislativo che impedisce il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna per il reato di spaccio di sostanze stupefacenti di "minore entità" (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990) e per il reato di commercio di prodotti con segni contraffatti (art. 474 c.p.). Questo automatismo legislativo, secondo il Consiglio di Stato, viola i principi di proporzionalità e adeguatezza previsti dagli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione italiana, in relazione all'art. 8 della CEDU. L'automatismo in questione trova il suo fondamento normativo nella legge n. 189 del 2002, che ha introdotto anche un automatismo espulsivo collegato alla condanna. La Corte costituzionale ha valutato che per verificare la conformità di una disposizione ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, è necessario applicare un "test" già formalizzato in

precedenti sentenze. Questo test richiede di valutare se la norma in esame sia necessaria e idonea al raggiungimento degli obiettivi legittimi perseguiti e se imponga oneri proporzionati rispetto al perseguimento di tali obiettivi. La Corte ha evidenziato che è necessario un **bilanciamento** tra le esigenze di sicurezza e ordine pubblico e il diritto dell'individuo a non essere sradicato dal luogo in cui intrattiene i propri rapporti sociali e familiari. Il legislatore ha un'ampia discrezionalità nella definizione delle misure di sicurezza, ma questa discrezionalità non è assoluta e deve rispecchiare un ragionevole bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti. La Corte ha quindi dichiarato illegittimo l'automatismo legislativo che impedisce il rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna per i reati menzionati, affermando che tale misura è irrazionale e sproporzionata. Ha sottolineato l'importanza di valutare il percorso di reinserimento sociale dello straniero e di lasciare all'amministrazione un margine di apprezzamento concreto sulla situazione personale dell'interessato, garantendo così un giusto equilibrio tra la sicurezza pubblica e i diritti fondamentali.

In fatto di **(assenza di) chiarezza delle leggi**, la Corte ha posto dei paletti di rilievo con la sentenza n. **110**. Tale sentenza riguarda un ricorso dello Stato contro alcune disposizioni di una legge regionale del Molise (Legge di stabilità regionale – anno 2022). La Corte costituzionale ha accolto tutte le questioni sollevate, confermando importanti principi e innovando sul rapporto tra il contenuto vago della legge e il principio di uguaglianza. La Corte ha annullato la disposizione impugnata utilizzando come parametro l'art. 3 della Costituzione (sub specie di **difetto di ragionevolezza**) in modo autonomo e più ampio rispetto al passato. La norma era considerata "oscura" e non modificava leggi regionali preesistenti, apparendo però come una disciplina che permetteva nuovi interventi edilizi in deroga ai piani esistenti. Malgrado la difesa regionale sostenesse che la "difficoltà di lettura" della norma non costituisse in sé motivo di illegittimità costituzionale, la Corte ha comunque giudicato la norma in contrasto con il principio di ragionevolezza. La Corte ha infatti riaffermato il principio secondo cui il contenuto di una norma deve derivare dal significato delle

parole e dalla loro connessione, sancendo che l'interpretazione risulta impraticabile quando una disposizione è tanto inintelligibile da violare il principio di ragionevolezza. La novità della sentenza risiede nel fatto che la Corte aveva in precedenza annullato leggi "oscure" solo quando queste incidevano su diritti fondamentali o altri interessi costituzionali, mentre stavolta riconosce che la ragionevolezza ex art. 3 Cost. può essere utilizzata in generale per garantire che le leggi siano comprensibili e prevedibili. La Corte ha sottolineato che l'intellegibilità delle norme è particolarmente stringente in materia penale, ma lo è anche per le norme che regolano i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini e tra i cittadini stessi. La legge oscura esaminata dalla Corte non era in grado di vincolare né il potere amministrativo né quello giudiziario, violando i principi di legalità, separazione dei poteri e parità di trattamento sanciti dall'art. 3 Cost. Infine, la Corte ha affermato che la legittima aspettativa dei cittadini è che la legge definisca in modo chiaro e affidabile i limiti entro i quali i loro diritti possono essere tutelati.

Sempre dal punto di vista del **criterio di ragionevolezza**, con la sent. n. **149** la Corte si pronuncia sulla (in)congruenza tra finalità complessiva perseguita da un atto del legislatore e singole norme di tale atto. Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria aveva sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID–19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata, oltre che ovviamente da cittadini italiani, solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Il giudice *a quo* espone di essere stato

investito del ricorso proposto dal datore di lavoro per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Genova – Sportello unico per l'immigrazione – aveva rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, perché il richiedente non era titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

La norma censurata risulta alla Corte manifestamente irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34/2020 in quanto, riducendo eccessivamente la "platea" dei datori di lavoro abilitati ad attivare la procedura di emersione prevista dal censurato art. 103, comma 1, compromette la realizzazione degli obiettivi dalla stessa perseguiti, attinenti tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d'inedita difficoltà. Questa contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma censurata lede, dunque, il principio di ragionevolezza.

Merita menzione anche una pronuncia di inammissibilità relativa al **rispetto della discrezionalità del legislatore** se non si rinvengono soluzioni costituzionalmente obbligate. La Corte, con la sentenza n. **71**, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Liguria contro l'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234/2021 (Bilancio di previsione dello Stato per il 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022–2024). Le disposizioni contestate riguardano il Fondo di solidarietà comunale (FSC), incrementandone la dotazione e imponendo vincoli di destinazione sulla spesa. La regione Liguria ha criticato i **vincoli di destinazione**, invocando il principio del finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai vari livelli di governo e il principio della tipicità degli strumenti perequativi. La difesa regionale ha sostenuto che, dichiarando incostituzionali le disposizioni impugnate, i nuovi finanziamenti sarebbero stati ripartiti senza vincoli di destinazione. Il Presidente del Consiglio ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, sostenendo che la regione chiedeva una modifica normativa per mantenere i fondi aggiuntivi ma senza vincoli

di destinazione. La Corte ha accolto questa eccezione, spiegando che esistono diverse modalità per rimodulare le risorse, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata. La Corte ha quindi concluso che, dato l'equilibrio tra l'autonomia finanziaria comunale e la necessità di finanziare i LEP, spetta al legislatore individuare una soluzione appropriata, senza che la Corte possa supplire in questo ambito delle relazioni finanziarie intergovernative.

Con la sent. n. **151** la Corte interviene sulla capacità di una legge, o di altro atto normativo equiparato (in questo caso il decreto–legge n. 162 del 2022 in materia di benefici penitenziari), di **incidere nella fase di integrazione dell'efficacia di un'altra legge** (in questo caso il decreto legislativo 150 del 2022 di attuazione della delega di riforma del processo penale). Il Tribunale ordinario di Siena aveva sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale riguardo all'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, poi convertito nella legge n. 199 del 2022. La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., stabilendo che la diversità di ambiti materiali disciplinati dal decreto–legge non esclude una finalità generale del provvedimento. Questo è stato ritenuto necessario a causa dell'approssimarsi di scadenze importanti e della necessità di garantire un'ordinata immissione delle nuove disposizioni negli uffici giudiziari, che non sarebbe stata possibile con la data di entrata in vigore originaria del d.lgs. n. 150 del 2022 fissata per il 1° novembre 2022. La Corte ha ritenuto che la scelta di differire l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 non violi il presupposto di straordinaria necessità e urgenza del provvedimento governativo, né sia disomogenea rispetto alle altre disposizioni del decreto–legge. Inoltre, la Corte ha dichiarato non fondata la violazione dell'art. 73, terzo comma, Cost., affermando che il legislatore ha il potere discrezionale di modificare il termine di *vacatio legis*. La pubblicazione delle leggi e il termine di *vacatio* assolvono alla funzione di garantire la conoscibilità delle norme, requisito essenziale per la loro efficacia, specialmente in materia penale. La Corte ha affermato che la modulazione della *vacatio legis* da parte del legislatore non è costituzionalmente illegittima, soprattutto quando il termine è differito per

consentire una migliore comprensione delle nuove disposizioni normative. La Corte ha inoltre rigettato la questione riguardante il contrasto con gli artt. ~~3~~ e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7, paragrafo 1, CEDU e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici. La Corte, sul punto, ha chiarito che il differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 ha inciso sull'intero atto normativo, impedendo che acquisisse vigenza, e non sulle singole disposizioni, evitando così qualsiasi applicazione del principio di retroattività *in mitius* o del divieto di ultrattività della normativa penale *in malam partem*.

3.1.2 L'attività normativa del Governo

—Quanto all'attività normativa del Governo, merita di essere evidenziata, per quel che concerne la decretazione d'urgenza, la rilevanza del carattere dell'"omogeneità", come profilo da valutare tanto ai fini della sussistenza dei presupposti costituzionali per il ricorso al decreto–legge, quanto a proposito del rapporto tra decreto–legge e legge di conversione. In riferimento alla delegazione legislativa, si può richiamare la sottolineatura ad opera della giurisprudenza costituzionale dell'esigenza di enucleare la *ratio* della delega nell'ambito dei processi interpretativi finalizzati a cogliere eventuali incoerenze tra decreto legislativo e legge di delegazione.

La decretazione d'urgenza

La sentenza n. **6** della Corte costituzionale attiene ad alcune disposizioni del d.l. n. 121 del 2021, in materia di ordinamento portuale, introdotte in sede di conversione dalla legge n. 156 del 2021. La pronuncia ribadisce la propria giurisprudenza chiarendo che la violazione dell'art. 77 Cost. si verifica solo quando le disposizioni aggiunte durante la conversione di un decreto–legge siano totalmente estranee o intrusive, interrompendo qualsiasi correlazione con il decreto–legge originario. La sentenza sottolinea che solo una palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità

del decreto–legge, o una evidente mancanza di nesso con le disposizioni originarie, può invalidare la costituzionalità delle norme introdotte. La legge di conversione deve quindi essere coerente con il decreto–legge iniziale, senza aprirsi a temi eterogenei, per evitare che il procedimento semplificato venga usato impropriamente, compromettendo le normali dinamiche del confronto parlamentare.

La sentenza n. **113** investe nuovamente l'omogeneità dei decreti–legge, pronunciandosi su alcune previsioni del d.l. n. 113 del 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018, modificante il d.lgs. n. 285 del 1992 nella parte relativa alla circolazione di veicoli immatricolati all'estero. In questa occasione, si afferma come l'omogeneità debba essere un requisito sin dall'origine. L'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico–giuridico tra la valutazione dell'urgenza fatta dal Governo e i provvedimenti con forza di legge. La sentenza puntualizza che «l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse» purché queste norme mirino a risolvere urgentemente situazioni straordinarie. Per i decreti–legge con contenuti plurimi ed eterogenei, è essenziale considerare la "*ratio*" dominante che li ispira. Questo vale anche per le disposizioni aggiunte durante la conversione, che devono collegarsi al contenuto del decreto originale, permettendo così di verificare la continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici.

Sempre sullo stesso tema, la già richiamata sentenza n. **151** chiarisce che i provvedimenti governativi d'urgenza con carattere plurimo «seppure non possono dirsi di per sé esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità non per questo si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall'art. 77, secondo comma, Cost. allorché presentano una sostanziale omogeneità di scopo o recano una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita». La Corte, sin dalla sentenza n. 171 del 2007, ha rimarcato che l'omogeneità dei contenuti del decreto–

legge è un indice per valutare la validità del provvedimento governativo. La straordinarietà del caso può derivare da molteplici situazioni (eventi naturali, comportamenti umani, atti di pubblici poteri) per cui non esistono parametri rigidi applicabili a ogni ipotesi.

La delega legislativa

In tema di delega legislativa, con la sentenza n. **166**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, per violazione dell'art. 76 Cost. La disposizione, che permette di dispensare un magistrato onorario per impedimenti superiori a sei mesi, è censurata perché non include l'infermità definitiva come causa di impedimento, contrariamente a quanto stabilito dalla legge delegante n. 57 del 2016. Quest'ultima richiedeva l'applicazione dell'art. 9 della legge n. 374 del 1991, che prevede la dispensa per infermità permanente o altri impedimenti superiori a sei mesi. Il decreto legislativo ha omesso un elemento fondamentale della legge delegante, ignorando l'infermità come causa di dispensa e generalizzando ogni impedimento oltre sei mesi. Inoltre, l'art. 33 del d.lgs. n. 116 del 2017 ha abrogato l'art. 9 della legge n. 374 del 1991, confermando che il legislatore delegato ha agito al di fuori dei limiti della delega.

Con questa pronuncia la Corte ha avuto occasione di ribadire la propria giurisprudenza secondo cui la verifica della conformità di una norma delegata rispetto a quella delegante richiede un doppio processo interpretativo. Questo processo riguarda sia la legge di delega sia le disposizioni del legislatore delegato, che devono essere interpretate in modo coerente con la delega. Il contenuto della legge di delega deve essere analizzato nel contesto normativo complessivo, includendo i principi, i criteri direttivi e le finalità ispiratrici, che non solo definiscono i limiti delle norme delegate ma anche forniscono gli strumenti per interpretarle. La legge di delega non deve essere troppo generica, poiché deve indirizzare chiaramente l'attività del legislatore delegato, ma può essere sufficientemente ampia da permettere un certo margine di discrezionalità. Questa discrezionalità consente al legislatore

delegato di sviluppare le previsioni della legge di delega, esercitando una funzione legislativa delegata che va oltre la mera esecuzione. Anche se la delega legislativa non elimina tutta la discrezionalità del legislatore delegato, l'ampiezza di questa discrezionalità dipende dalla specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per determinare se il legislatore ha superato i limiti della discrezionalità, è necessario quindi individuare la *ratio* della delega e verificare se la norma delegata sia coerente con essa.

3.1.3 I rapporti tra organi costituzionali

— Per quanto riguarda i rapporti tra organi costituzionali, anche nel 2023 la Corte è stata chiamata a risolvere conflitti di attribuzione rilevanti dal punto di vista del presente Rapporto, sorti, in particolare, tra un ramo del Parlamento e organi giudiziari e, significativamente, anche tra una delle Camere e la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Anche la giurisprudenza del 2023 porta un nuovo contributo alla questione delle intercettazioni del parlamentare. In questo caso, con la sentenza n. **157** la Corte è stata chiamata a decidere su un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (CSM) contro la Camera dei deputati. La Camera aveva negato l'autorizzazione all'utilizzo, in un procedimento disciplinare, di intercettazioni informatiche di conversazioni di un deputato, magistrato fuori ruolo, captate nell'ambito di un procedimento penale. La Camera aveva riqualificato queste intercettazioni come "indirette", mentre la Sezione disciplinare le riteneva "occasionali". La Corte, dopo aver confermato l'ammissibilità dell'intervento del deputato coinvolto nel giudizio disciplinare, ha rigettato alcune eccezioni di inammissibilità presentate dalla Camera e dal deputato stesso. La Corte ha ricostruito la *ratio* dell'art. 68, comma 3, Cost. e della legge n. 140 del 2003, distinguendo tra intercettazioni "dirette", "indirette" e "occasionali". Le intercettazioni oggetto della disputa sono considerate "occasionali", quindi soggette ad autorizzazione successiva per il loro utilizzo. La Corte ha accolto il ricorso della Sezione

disciplinare, riconoscendo che la Camera aveva illegittimamente precluso l'uso di quattro intercettazioni rilevanti per il procedimento disciplinare. Non risultano, infatti, elementi che dimostrino una strategia dei magistrati penali volta a intercettare il deputato senza autorizzazione preventiva. La Corte ha rilevato che il deputato non era coinvolto nel processo penale e che i contatti tra il deputato e l'indagato erano spiegabili senza connessioni con ipotesi di reato. La Corte conclude che la Sezione disciplinare ha correttamente richiesto l'autorizzazione per l'utilizzo di intercettazioni occasionali e che la Camera, negando tale autorizzazione, ha menomato le attribuzioni del CSM. Pertanto, la deliberazione della Camera viene annullata, con l'indicazione che questa dovrà effettuare una nuova valutazione della sussistenza dei presupposti per l'utilizzo delle intercettazioni, rispettando il principio di leale collaborazione istituzionale.

Con l'ordinanza n. **179**, la Corte ha invece dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione con cui alcune controversie sono state sottratte alla propria giurisdizione domestica. La Corte, in particolare, è stata chiamata a giudicare un conflitto di attribuzioni tra poteri contro le pronunce che hanno escluso la giurisdizione del giudice domestico nelle controversie sugli affidamenti di appalti banditi dall'Amministrazione interna della Camera. In via preliminare, la Corte ha verificato i requisiti oggettivi e soggettivi del conflitto, confermando la legittimazione della Camera dei deputati a promuoverlo per difendere le proprie attribuzioni costituzionali, tra cui il potere di adottare regolamenti ai sensi dell'art. 64 Cost. Anche il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione sono legittimati a resistere nel conflitto, essendo competenti a dichiarare la volontà del potere giurisdizionale. La Corte, richiamando la sentenza n. 120 del 2014, sottolinea che il conflitto è uno strumento per sindacare la legittimità dell'estensione dell'autonomia parlamentare, che si manifesta attraverso il potere regolamentare e normativo. La questione si inserisce nella problematica dell'autodichia parlamentare, in particolare per i "soggetti terzi" rispetto al personale dipendente. Il requisito oggettivo del conflitto è confermato dal fatto che la Camera non lamenta un mero errore

di giudizio, ma la lesione della propria sfera di competenze regolamentari riconosciute dall'art. 64, primo comma, e dagli artt. 55 e seguenti Cost. Secondo la Camera, i giudici comuni hanno superato i limiti dell'autonomia parlamentare, interferendo in controversie che riguardano l'organizzazione interna e coinvolgono soggetti terzi. Il ricorso della Camera è stato poi respinto nel merito con la sentenza n. 65 del 2024, per la quale si rinvia al n. 2 del 2024 della Rassegna trimestrale di giurisprudenza costituzionale curata dai Servizi studi di Camera e Senato.

3.1.4 Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

I rapporti tra Italia e Unione europea

— Con riguardo al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, la giurisprudenza costituzionale del 2023 ha, da un lato, ribadito alcuni principi ormai consolidati sul rapporto tra i due ordinamenti; dall'altro, ha attivamente contribuito alla valorizzazione delle garanzie relative alla tutela dei diritti fondamentali nel sistema del mandato di arresto europeo ("MAE") attraverso un dialogo alquanto costruttivo con la Corte di giustizia per mezzo dello strumento oramai collaudato del rinvio pregiudiziale.

Circa il primo aspetto, la Corte costituzionale ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui la violazione di norme del diritto dell'Unione europea da parte di una disposizione di legge può (*rectius*, deve) essere dedotta nel giudizio di legittimità costituzionale per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. In assenza di qualsiasi riferimento a questi ultimi, la Corte costituzionale ha ritenuto (*cfr.* sentenza n. **15**) di non poter considerare il regolamento (UE) 2021/953, sul certificato COVID digitale dell'UE, quale parametro di costituzionalità della previsione dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS–CoV–2 per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio–assistenziali e socio–sanitarie.

Al contempo, con la sentenza n. **219** la Corte ha altresì ricordato che,

ove non rilevino quali parametri interposti autonomi ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., le fonti sovranazionali possono comunque essere utilizzate ai fini dell'interpretazione delle garanzie costituzionali. Nella sentenza n. **192** (relativa al c.d. caso Regeni, su cui v. *infra* par. "I rapporti tra Italia e sistema CEDU"), ad esempio, vengono ampiamente menzionati gli strumenti di cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea, in particolare le disposizioni a garanzia del diritto degli indagati, imputati ovvero ricercati attraverso un MAE di presenziare al proprio processo, e ai relativi limiti, e la relativa giurisprudenza della Corte di giustizia. Tali riferimenti sono fatti a supporto della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 420–*bis*, comma 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa.

Ancora con riguardo al primo aspetto, la Corte costituzionale ha in più occasioni riaffermato la "regola d'oro" relativa all'applicazione vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("CDFUE") a livello nazionale, ovvero la necessità che la fattispecie disciplinata dalla norma oggetto di scrutinio ricada nell'ambito applicativo di una regola di diritto dell'Unione europea diversa dalle disposizioni della Carta asseritamente violate (*cfr.* sentenza n. **5**). Poiché compete al giudice remittente dimostrare l'applicabilità della Carta alla fattispecie in questione, il mancato o inadeguato assolvimento dell'onere motivazionale implica l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale posta in relazione alle disposizioni della Carta, quali parametri interposti (*cfr.* la sentenza n. **183**, circa la questione di costituzionalità dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 24 CDFUE, "Diritti del minore", nella parte in cui esclude la valutazione in concreto del

preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia d'origine entro il quarto grado di parentela; si veda altresì la sentenza n. **184**, con riguardo alla questione di costituzionalità dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, sul divieto di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, impugnato in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 12 CDFUE, "Libertà di riunione e di associazione").

Venendo al secondo aspetto evidenziato in apertura, nell'anno in considerazione la Corte costituzionale si è pronunciata (*cfr*. sentenze nn. **177** e **178**) all'esito di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia relativi a profili diversi della disciplina del MAE, che lo stesso Giudice delle leggi aveva promosso.

Il primo rinvio (*cfr*. l'ordinanza n. 216 del 2021) si inseriva nel giudizio di legittimità costituzionale della normativa nazionale di attuazione del MAE (segnatamente, gli artt. 18 e 18–*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69) nella misura in cui essa non prevedeva la possibilità per l'autorità giudiziaria richiesta di rifiutare la consegna di un ricercato per ragioni attinenti al suo stato di salute (nella specie, una patologia psichica cronica, di durata indeterminabile, incompatibile con la detenzione in carcere). Poiché la stessa decisione quadro sul MAE non contempla un tale motivo di rifiuto, la Corte costituzionale ha correttamente ritenuto che i dubbi di costituzionalità sollevati dinanzi ad essa riguardavano, innanzitutto, la suddetta decisione. Applicando la giurisprudenza cd. *Melloni* (cfr. Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, C–399/11), ha dunque deciso di sollevare un rinvio pregiudiziale interpretativo: poiché la disciplina del MAE è oggetto di un'armonizzazione integrale, spetta infatti in primo luogo al diritto dell'Unione europea stabilire i rilevanti standard di tutela dei diritti fondamentali. La Corte costituzionale ha quindi chiesto se l'art. 1, par. 3, della decisione quadro sul MAE, letto alla luce degli artt. 3, 4 e 35 CDFUE (rispettivamente, "Diritto all'integrità della persona", "Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti", "Protezione della

salute") debba essere interpretato nel senso che l'autorità giudiziaria di esecuzione, in una fattispecie come quella in questione, debba richiedere all'autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentano di escludere la sussistenza di questo rischio, e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole.

Nella sentenza *E.D.L.* (18 aprile 2023, causa C–699/21) la Corte di giustizia, sostanzialmente condividendo le considerazioni della Corte costituzionale, ha fornito una lettura della decisione quadro sul MAE alla luce della garanzie della CDFUE, in particolare del suo art. 4, affermando che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può, in via eccezionale, sospendere temporaneamente la consegna qualora sussistano valide ragioni di ritenere che essa implichi un pericolo manifesto per la salute della persona ricercata; al contempo, detta autorità dovrà sollecitare quella emittente a trasmettere qualsiasi informazione relativa alla possibilità di adeguare le condizioni di detenzione allo stato di salute dell'interessato e alla luce di queste dovrà decidere, entro un termine ragionevole, se eseguire o rifiutare la consegna, previa valutazione della possibilità o meno di escludere il rischio per la salute.

Facendo seguito a tale pronuncia, nella sentenza n. **177**, la Corte costituzionale ha quindi dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18–*bis* della legge n. 69 del 2005, sollevate in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost.

Il secondo rinvio pregiudiziale (*cfr.* l'ordinanza n. 217 del 2021) era scaturito da un diverso giudizio di legittimità costituzionale della normativa di attuazione del MAE (nella specie, l'art. 18–*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69) nella misura in cui essa non prevedeva la possibilità per l'autorità giudiziaria richiesta di rifiutare la consegna di un cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea, ma stabilmente radicato nel territorio italiano, per consentirgli di scontare la sua pena in Italia, possibilità prevista, al contrario, per i cittadini italiani e per quelli di altri Stati membri. Secondo il giudice remittente, tale omessa previsione si poneva in contrasto, *inter alia*, con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro sul MAE, che il legislatore italiano avrebbe erroneamente limitato l'ambito di applicazione *ratione personae* del

motivo di rifiuto della consegna in questione, prevista dalla decisione quadro con riferimento all'ipotesi in cui «la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda».

Anche in tal caso la Corte costituzionale ha ritenuto di dover preliminarmente chiedere alla Corte di giustizia di chiarire l'interpretazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, per due ragioni: da un lato, la già ricordata circostanza che la materia del mandato d'arresto europeo è interamente armonizzata, con la conseguenza che lo standard di tutela dei diritti fondamentali che possono determinare limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di altri Stati membri va definito avendo riguardo alla CDFUE; dall'altro lato, il fatto che la Corte di giustizia non aveva già avuto occasione di pronunciarsi sulla disposizione in questione, la quale, non contenendo rinvii al diritto nazionale, deve ricevere un'interpretazione autonoma e uniforme.

Nella sentenza *O.G.* (6 giugno 2023, causa C–700/21) la Corte di giustizia ha affermato che, quando attuano il diritto dell'Unione europea, gli Stati membri sono tenuti al rispetto del principio di uguaglianza dinanzi alla legge sancito dall'art. 20 CDFUE; quest'ultimo, a differenza del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, di cui all'art. 18 TFUE, non si applica soltanto alle disparità di trattamento tra cittadini di diversi Stati membri, ma anche nel caso di disparità tra cittadino di Stati membri e di paesi terzi. Pertanto, se il legislatore nazionale decide di consentire il motivo di rifiuto previsto all'art. 4, punto 6, della decisione quadro sul MAE, non può limitarne l'applicazione ai soli cittadini nazionali e degli altri Stati membri.

Nella successiva sentenza n. **178**, la Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18–*bis*, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 nella parte in cui non prevede che l'autorità giudiziaria possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, ove sia al contempo disposto che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

Gli episodi di dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia

ora brevemente ricordati confermano un atteggiamento di costruttiva cooperazione tra le due giurisdizioni, che ha consentito di precisare il livello di tutela dei diritti fondamentali garantiti nell'ambito del sistema del MAE, in un caso attraverso un intervento interpretativo "additivo" – alla luce della CDFUE – rispetto ai motivi di non esecuzione espressamente previsti dalla decisione quadro, e nell'altro tramite un importante chiarimento dell'ambito di applicazione *ratione personae* del principio di uguaglianza dinanzi alla legge di cui all'art. 20 CDFUE (quest'ultimo, evidentemente, rilevante anche oltre la disciplina del MAE).

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Anche nel 2023, è stato costante nella giurisprudenza della Corte costituzionale il richiamo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in un'ottica di integrazione anche sovranazionale. Numerose, e spesso importanti, sono le pronunce della Corte costituzionale che hanno fatto riferimento alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).

La sentenza n. **8** ha dichiarato in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, rispettivamente inammissibili e non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione, nel caso di specie) laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato [un] legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita».

Con riferimento all'art. 11 Cost, la pronuncia ha ribadito l'orientamento costante secondo cui il parametro costituito da tale disposizione è inconferente in presenza di censure che lamentino la violazione di disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte EDU, non essendo ravvisabile nelle norme convenzionali alcuna limitazione della sovranità nazionale. In relazione all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte ha richiamato la

giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha interpretato l'art. 1 Prot. addiz. CEDU in base al quale «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni». In particolare, valorizzando la nozione di bene, la Corte EDU «ha ascritto a tale paradigma la tutela dell'affidamento legittimo (*legitimate expectation*), situazione soggettiva dai contorni più netti di una semplice speranza o aspettativa di mero fatto (*hope*)». In plurimi casi di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, «ha specificato i presupposti che consentono di identificare un affidamento legittimo in capo al percettore della prestazione, che sia persona fisica, e ha individuato le condizioni che tramutano la *condictio indebiti* in un'interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento». L'identificazione di una situazione di *legitimate expectation* non comporta, per ciò solo, l'intangibilità della prestazione percepita. La Corte EDU riconosce «l'interesse generale sotteso all'azione di ripetizione dell'indebito e, in genere, riscontra la legalità dell'intervento, che solo raramente si è dimostrata carente» (sentenza 12 ottobre 2020, *Anželika Šimaitienė contro Lituania*). Nel bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell'affidamento incolpevole, la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento ristretto, onde evitare che gravi sulla persona fisica un onere eccessivo e individuale, con riguardo al particolare contesto della vicenda (Grande camera, sentenza 5 settembre 2017, *Fábián contro Ungheria*, e seconda sezione, sentenza 10 febbraio 2015, *Bélàné Nagy contro Ungheria*). Fra le circostanze che «influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza si rinvengono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento»; «in generale, rilevano l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico–sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria» (sentenza 11 febbraio 2021, *Casarin contro Italia*); infine, «ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente cui sia addebitabile l'errore».

La Corte costituzionale ha, quindi, concluso che nell'ordinamento nazionale è rinvenibile un quadro di tutele (in particolare, la clausola generale di buona fede oggettiva o correttezza ex artt. 1175 e 1337 cod. civ.) che, adeguatamente valorizzato, consente di superare i dubbi di contrasto

con il parametro convenzionale, come interpretato dalla Corte EDU, con riferimento alla ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici.

Con la sentenza n. **111**, la Corte costituzionale ha invece accolto le questioni di legittimità costituzionali degli articoli 64, terzo comma, cod. proc. pen. e 495 cod. pen., per contrasto con l'art. 24 Cost.: il primo, nella parte in cui non prevedeva che gli avvertimenti ivi indicati fossero rivolti all'indagato o all'imputato prima che venissero loro richieste le informazioni di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.; e il secondo nella parte in cui non escludeva la punibilità dell'indagato o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate dal citato art. 21 senza che fossero stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui al menzionato art. 64, comma 3, avessero reso false dichiarazioni.

La pronuncia ha rammentato che, sin da tempi risalenti, la Corte ha ritenuto che «il diritto al silenzio – definito dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) come la garanzia, spettante a ogni individuo accusato di un reato, a non essere costretto a deporre contro sé stesso o a confessarsi colpevole – costituisca corollario implicito del diritto inviolabile di difesa». Più recentemente, l'ordinanza n. 117 del 2019 – fondando il diritto in questione sull'art. 24 Cost. e sulle fonti di diritto internazionale vincolanti per l'ordinamento italiano, tra le quali gli artt. 14 PIDCP e 6 CEDU, nell'interpretazione fornitane dalla Corte di Strasburgo – lo ha definito come il «diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*)». In risposta alle questioni pregiudiziali formulate con la stessa ordinanza n. 117 del 2019, relativa al rilievo del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente punitivo, la grande sezione della Corte di giustizia UE, con sentenza 2 febbraio 2021, in causa C–481/19, D. B. contro Consob, ha parimenti riconosciuto che il diritto al silenzio è implicitamente garantito nell'art. 47 CDFUE, in armonia con la costante giurisprudenza della Corte EDU in materia di art. 6 CEDU, precisando che «tale diritto risulta violato,

segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato» e che esso «comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta».

Con la sentenza n. 111, la Corte ha giudicato come le disposizioni vigenti non assicuravano «sufficiente tutela al diritto al silenzio della persona sottoposta a indagini o imputata di cui all'art. 24 Cost., letto anche alla luce degli obblighi internazionali vincolanti per il nostro Paese e del diritto dell'Unione (…), in quanto, da un lato, il diritto costituzionale al silenzio si estende (…) anche alle domande di cui all'art. 21 norme att. (…) e, dall'altro, perché una tutela effettiva di questo diritto non può prescindere dalla formulazione di un previo avvertimento alla persona sottoposta alle indagini o imputata della facoltà di non rispondere anche a tali domande». All'estensione del necessario corollario del diritto al silenzio dell'indagato o imputato (*nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare*) alle circostanze, diverse dalle generalità, riguardanti la sua persona, unitamente alla riaffermazione dell'appartenenza del diritto di difesa al novero dei diritti inalienabili della persona umana caratterizzanti l'identità costituzionale italiana, consegue, oltre all'obbligo di formulazione degli avvertimenti di legge, l'esclusione della punibilità per le false dichiarazioni rese in carenza dell'indicato adempimento.

In tema di tutela dei minori, la Corte costituzionale ha in due pronunce valorizzato il principio generale dell'interesse preminente del minore, di derivazione internazionale.

La sentenza n. **183** ha dichiarato non fondate, sia in riferimento all'art. 3 Cost., che in relazione agli artt. 2, 30, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, le questioni di costituzionalità dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, impugnato nella parte in cui – stabilendo la cessazione dei rapporti dell'adottato verso la famiglia biologica, salvi i divieti matrimoniali – escluderebbe la valutazione in concreto del preminente interesse del

minore a mantenere rapporti, secondo le modalità definite in via giudiziale, con componenti della famiglia d'origine entro il quarto grado di parentela.

In particolare, le censure attinenti al rispetto della normativa internazionale sono state respinte sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 27, terzo comma. La Corte costituzionale ha sottolineato che, a fronte dell'originario quadro normativo, «l'evoluzione sociale e il dato dell'esperienza maturata con l'applicazione della disciplina, unitamente alle sollecitazioni provenienti dalla Corte EDU», oltre che dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto vivente, «hanno indotto il legislatore a rivedere, negli anni, l'assunto in base al quale l'adozione, in quanto auspicata rinascita del minore, debba immancabilmente implicare una radicale cancellazione del passato». La sentenza n. 183 ha rammentato che la giurisprudenza della Corte EDU, «nell'ascrivere la tutela delle relazioni parentali al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), sottolinea la connotazione residuale di soluzioni volte a spezzare ogni legame del minore con la famiglia d'origine» sentenze 13 ottobre 2015, *S.H. contro Italia*; 16 luglio 2015, *Akinnibosun contro Italia*; 21 gennaio 2014, *Zhou contro Italia*). La scissione di una famiglia «costituisce una ingerenza gravissima, che deve essere fondata su considerazioni ispirate all'interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti a giustificare un tale effetto» (sentenza 22 giugno 2017, *Barnea e Caldararu contro Italia*). La sentenza n. 183 ha anche evidenziato che «la Corte di Strasburgo interpreta il diritto al rispetto della vita familiare, di cui all'art. 8 CEDU, quale fonte di un obbligo per gli Stati membri di verificare in concreto se sia nel miglior interesse del minore mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo di tipo biologico, che si sono occupate di lui per un tempo sufficientemente lungo». In definitiva, secondo l'interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale, l'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 non esclude la concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio–affettive con componenti della famiglia d'origine.

La sentenza n. **219** ha invece dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzione dell'art. 47–ter, comma 1, lett. b), ord. pen., il quale prevede la concessione

della detenzione domiciliare ai padri di bambini sino a 10 anni soltanto qualora la madre sia deceduta ovvero impossibilitata a dare assistenza alla prole. Le questioni erano state proposte esclusivamente nella prospettiva dell'interesse del minore a una relazione continuativa con entrambe le figure genitoriali e della pretesa irragionevolezza del privilegio del rapporto tra madre e figlio rispetto a quello tra padre e figlio. I limiti del *devolutum* imponevano, dunque, di esaminare le questioni esclusivamente dall'angolo visuale dell'interesse del minore a una relazione continuativa con entrambi i genitori. La Corte ha sottolineato che «il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori (…) – riconosciuto oggi, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 315–*bis*, primo e secondo comma, cod. civ., ove si sancisce il diritto del minore a essere educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nonché dall'art. 337–ter, primo comma, cod. civ., ove si riconosce il suo diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori e di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi – è affermato altresì da una pluralità di strumenti internazionali e dell'Unione europea, al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato […]». Fra essi «si annoverano gli artt. 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'art. 24, comma 3, CDFUE e l'art. 8 CEDU sulla base della costante giurisprudenza della Corte EDU, che afferma il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione» (sentenza 28 aprile 2016, *Cincimino contro Italia*). In proposito, la Corte costituzionale ha ricordato che le fonti sovranazionali «ben possono essere utilizzate quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali, anche laddove non assurgano ad autonomi parametri interposti ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.». Ha quindi affermato che il diritto del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori costituisce una specifica declinazione del più generale principio dell'interesse "preminente" del minore. Tuttavia, «il principio in parola impone sì una considerazione particolarmente attenta degli interessi del minore in ogni decisione – giudiziaria, amministrativa e legislativa – che lo riguarda, ma non ne assicura l'automatica prevalenza su ogni altro interesse, individuale o collettivo». Ha quindi concluso che l'estensione delle medesime regole vigenti oggi per le detenute madri anche

ai detenuti padri potrebbe certamente essere valutata dal legislatore, nel quadro di un complessivo bilanciamento tra tutti gli interessi individuali e collettivi coinvolti; ma non può allo stato essere ritenuta costituzionalmente necessaria dal punto di vista della tutela degli interessi del bambino, la quale richiede soltanto che – di regola – sia assicurato al bambino stesso un rapporto continuativo con almeno uno dei due genitori.

Infine, merita menzione anche la sentenza n. **192**, sul processo penale *in absentia* nei confronti di agenti della funzione pubblica di Stati stranieri, per delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York contro la tortura (CAT). La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 420–*bis*, comma 3, cod. proc. pen., per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla CAT, nella parte in cui non prevedeva che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della detta Convenzione, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il suo diritto a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa. Secondo la Corte, la preclusione al giudice, in tali circostanze, di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura, precludendo l'accertamento giudiziale della commissione dei reati di tortura, offendeva la dignità della persona e ne comprimeva il diritto fondamentale a non essere vittima di tali atti.

Nel caso di specie, la mancata comunicazione da parte dello Stato egiziano degli indirizzi dei quattro funzionari egiziani imputati dei delitti commessi in danno di Giulio Regeni – cittadino italiano trovato senza vita il 3 febbraio 2016 in Egitto – avrebbe impedito *sine die* la celebrazione di un processo imposto dalla Convenzione contro la tortura. L'impossibilità di notificare personalmente agli imputati l'avviso di udienza preliminare e la richiesta di rinvio a giudizio – quindi di portare a loro conoscenza l'apertura del processo – comportava infatti, sulla base dell'attuale quadro normativo interno, la necessità di emettere nei confronti degli stessi, sentenza inappellabile di

improcedibilità. Ciò – secondo la Corte – determinava obiettivamente le condizioni di una fattuale immunità *extra ordinem*, incompatibile con il diritto all'accertamento processuale, quale primaria espressione del divieto convenzionale di tortura e dell'obbligo per gli Stati di perseguirla. Tale lacuna apriva irragionevolmente uno spazio di immunità penale in un quadro normativo che impediva di compiere quegli stessi accertamenti giudiziali previsti in sede pattizia.

La Corte costituzionale ripercorre, peraltro, l'evoluzione, orientata da ripetuti interventi della Corte EDU, della disciplina del processo penale *in absentia*, che regola le ipotesi e le condizioni in costanza delle quali soltanto l'imputato può essere giudicato senza essere presente. E ribadisce che il diritto dell'imputato di presenziare al processo ha natura di diritto fondamentale, garantito dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU innanzitutto attraverso la pienezza del contraddittorio; inoltre, il diritto partecipativo dell'imputato è funzionale all'esercizio dell'autodifesa, che è distinta e ulteriore rispetto alla difesa tecnica (sentenza n. 65 del 2023). La fattispecie addizionale di assenza non impeditiva, tale da evitare una paralisi processuale costituzionalmente e convenzionalmente intollerabile, deve quindi essere rispettosa del principio del giusto processo, non potendo prescindere dalla conoscenza che l'imputato abbia del procedimento e limitandosi a incidere sul piano ulteriore della conoscenza della *vocatio in iudicium*. Pertanto, la pronuncia n. 192 fa salvo il "diritto a un nuovo processo", che, svolgendosi in presenza dell'imputato e a sua richiesta, consente di riesaminare il merito della causa, incluso il vaglio di nuove prove, e può condurre alla riforma della decisione originaria (art. 9 della direttiva 2016/343/UE). D'altronde, attesa la manifesta violazione che ai principi costituzionali e sovranazionali viene da un'immunità per crimini di tortura, non può dirsi ostativa la riserva di discrezionalità del legislatore in ambito processuale, pure affermata anche riguardo ai meccanismi di notifica della *vocatio* e di svolgimento del processo *in absentia* (sentenza n. 31 del 2017). La riapertura del processo potrà tuttavia essere negata ove l'autorità alleghi indizi precisi e oggettivi dai quali risulti che l'imputato, nonostante l'atteggiamento non cooperativo del proprio Stato di appartenenza, ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a

conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo. L'amplissima possibilità di riapertura e rinnovazione del processo non riduce lo stesso a un simulacro, poiché l'accertamento dei crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale corrisponde a un obbligo costituzionale e sovranazionale, e già solo per questo non è mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell'imputato, cui resta garantita ogni facoltà di far sentire la sua voce.

Infine, nonostante il rimettente avesse sollecitato una pronuncia additiva non circoscritta per il titolo di reato, la decisione di accoglimento è stata comunque delimitata in coerenza sia con i presupposti di rilevanza delle questioni, sia con gli obblighi internazionali, che per il crimine di tortura giustificano una speciale composizione delle garanzie partecipative. La necessità di emendare la lacuna normativa tramite una pronuncia additiva non concerne quindi ogni ipotetica fattispecie nella quale la notifica personale della *vocatio* all'imputato sia resa impossibile dalla mancata assistenza dello Stato di appartenenza, ma inerisce esclusivamente ai processi per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, CAT. Alla ~~de~~limitazione oggettiva per il titolo di reato corrisponde una delimitazione soggettiva per la qualità dell'autore, che è soltanto l'agente della funzione pubblica, cui viene equiparata ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito.

3.1.5 Le relazioni tra Stato, regioni ed enti locali

—Nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, regioni ed enti locali del 2023 possono essere individuate alcune pronunce che – pure in un contesto di sostanziale continuità con linee giurisprudenziali già definite – contribuiscono a delineare ulteriormente i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione.

La definizione dei confini delle materie

Un primo aspetto di interesse ai fini della definizione dei confini tra potestà legislativa statale e regionale è come sempre costituito dalla "perimetrazione" delle materie, attività che la Corte svolge fin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V nel 2001.

Una pronuncia interessante, sotto questo profilo, è la sentenza n. **132** che torna su un aspetto di cui la Corte si è occupata fin dalla sua primissima giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale: la trasformazione del limite del "diritto privato" nella materia di competenza esclusiva statale "ordinamento civile" (Corte cost. n. 131/2003) per la «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (Corte cost. n. 352/2001). Oggetto della pronuncia è una legge regionale della Puglia – peraltro antecedente alla riforma costituzionale – che prevedeva che l'appaltatore di opere pubbliche avesse l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovasse a sopportare «per il collaudo dell'opera» nel caso in cui l'iscrizione di riserve comportasse un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera.

La Corte rileva che la legge regionale regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata. La legge impugnata introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve (così incidendo sull'efficacia del contratto) e prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza dalle pretese iscritte a riserva. Secondo la Corte proprio il meccanismo della decadenza dimostra che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare

l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinvengono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale in applicazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. L'interesse della pronuncia è peraltro soprattutto il riferimento che la Corte formula in ordine al limite della legislazione regionale nella disciplina di fattispecie riconducibili a rapporti privatistici: secondo la Corte l'intervento normativo locale deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la *ratio* del limite medesimo.

Una materia che ha mostrato nel corso degli anni di essere caratterizzata da una particolare complessità e multidimensionalità – con correlativa difficoltà di attribuzione competenziale legislativa fra Stato e regioni – è quella della sicurezza. Con la sentenza n. **69** la Corte ha affrontato vari aspetti connessi al tema della sicurezza, esaminando varie disposizioni della legge regionale Lombardia n. 8/2022, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., ed anche all'art. 117, sesto comma, Cost. La Corte coglie l'occasione della pronuncia per ripercorrere la ricostruzione della materia "sicurezza" effettuata nella sua recente giurisprudenza, che ha distinto varie dimensioni della sicurezza. Vi è in primo luogo la sicurezza in senso stretto, o "primaria", collegata alla attività di prevenzione e repressione dei reati o volta alla tutela dell'ordine pubblico, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che tuttavia esclude espressamente dal suo ambito la «polizia amministrativa locale». In coerenza con il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., la Corte ha poi rilevato che la tutela della sicurezza può ben assumere una possibile dimensione pluralista (cui possono essere affiancate funzioni corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato). Alle regioni, in particolare, può essere richiesto di realizzare, coordinare o promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze da esse svolte, o in via "residuale" o

in via "concorrente", fra cui le politiche sociali e sanitarie, taluni vincoli o interventi a tutela della pubblica incolumità, la polizia locale (cosiddetta «sicurezza integrata»).

L'art. 118, terzo comma, Cost. ha assegnato alla legge statale la disciplina del coordinamento fra le funzioni di Stato e regioni nel campo della sicurezza. In attuazione di tale norma costituzionale, il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha dato base legislativa al menzionato campo della «sicurezza integrata» che viene individuata nell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2). La «sicurezza urbana», invece, viene individuata nel «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città» da perseguire attraverso interventi di riqualificazione o recupero di zone degradate (art. 4). Secondo la giurisprudenza della Corte, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni di degenerazione dell'ordinata e pacifica convivenza, può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale.

In questo contesto, la legge regionale impugnata demandava alla regione la promozione di intese tra regione, organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, con le quali coinvolgere la polizia locale nel garantire la sicurezza urbana, «favorendo anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale». Secondo il ricorrente non spetterebbe al legislatore regionale determinare la sfera di competenza territoriale del corpo di polizia locale, preposto alla cosiddetta «sicurezza secondaria» in deroga ai limiti tracciati dalla legge statale, che ha formulato i principi fondamentali della materia. Sul punto, la Corte conferma che con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la competenza legislativa in tema di polizia amministrativa locale, che era "concorrente", è divenuta "residuale", e appartiene perciò

alla regione, come reso chiaro dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che assegna allo Stato la potestà legislativa esclusiva quanto a «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». Ciò non comporta che l'insieme degli interessi corrispondenti a tale materia sia rimesso al solo assetto normativo che gli conferisca la legge regionale, poiché le stesse competenze residuali non restano insensibili alle norme poste in essere dallo Stato nell'ambito delle proprie competenze legislative trasversali, ma la definizione della competenza territoriale, all'interno della regione, propria di ciascun corpo di polizia amministrativa locale, non incontra alcun limite dettato da disposizioni statali, posto che tale competenza, sul presupposto che le funzioni attribuite siano circoscritte alla «sicurezza secondaria», non interseca profili connessi alla repressione e prevenzione dei reati.

Di particolare interesse sono le pronunce che la Corte ha adottato nel corso del 2023 in relazione agli assetti delle fonti del diritto in materia di energie rinnovabili. Con la sentenza n. **27** è stato dichiarato incostituzionale – per violazione degli artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010, in quanto esprimono principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": (i) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1/2022, che prorogava dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l'individuazione delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili (il che determina il prolungamento del correlato meccanismo di moratoria previsto all'art. 4 della legge secondo cui nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti inidonei, sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia rinnovabile nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico–culturale, al

fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale) (ii) l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5/2022 il quale prevede, al comma 1, che «[i] comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro–alimentari di qualità […] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico–culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali».

Proprio con riferimento all'art. 19 della legge abruzzese, la Corte formula alcune importanti considerazioni in punto di assetto delle fonti e delle competenze nella materia delle energie rinnovabili. In primo luogo, la Corte chiarisce che tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione [delle] linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle regioni (e alle Province autonome) – e non ai comuni – il compito di individuare le aree non idonee «attraverso un'apposita istruttoria». In particolare, spetta alle regioni – secondo il punto 17.2 delle linee guida – conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)». La disciplina appena evocata rivela che, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

La portata dei moduli collaborativi fra Stato e regioni

Un altro tema di costante interesse – relativo ai moduli collaborativi ed ai raccordi Stato–regioni nelle materie in cui le competenze statali e regionali sono intrecciate – è quello del funzionamento della "chiamata in sussidiarietà", relativamente al quale al Corte – che pure lo ha ricostruito nella sua giurisprudenza a partire dal 2003 – ha talvolta assunto soluzioni differenti. Con la sentenza n. **70** la Corte ha parzialmente accolto il ricorso con cui la regione Veneto ha impugnato taluni commi dell'art. 1della legge n. 234/2021 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022–2024). Per quello che qui interessa, il comma 537 aveva affidato ad un decreto ministeriale, senza alcun coinvolgimento delle regioni, il compito di determinare l'ammontare del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun comune. La regione ricorrente ha lamentato l'invasione della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), la lesione delle proprie competenze amministrative (art. 118, primo comma, Cost.), la violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) e l'improprio utilizzo di risorse aggiuntive stanziate dallo Stato per garantire ordinarie competenze comunali (art. 119, quinto comma, Cost.). La Corte ha preso le mosse dall'identificazione dell'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, ed ha constatato che gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana sono riconducibili alla materia di legislazione concorrente "governo del territorio". In questa materia, l'intervento del legislatore statale può essere rivolto a stabilire principi fondamentali oppure scaturire dalla chiamata in sussidiarietà; in quest'ultimo caso, è necessario che vengano garantite idonee procedure collaborative. Quanto alle competenze amministrative, la funzione di pianificazione comunale rientra tra le funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale; non si tratta però di una riserva intangibile di funzioni, tanto che il legislatore competente ben può modulare gli spazi di autonomia comunale a fronte di esigenze generali.

In questo ambito, d'altra parte, il legislatore regionale non può mai spingersi fino a vanificare l'autonomia dei comuni.

La disposizione impugnata non ha carattere di principio fondamentale e non configura una tipologia di finanziamento riconducibile al quinto comma dell'art. 119 Cost.: si tratta «piuttosto di un tipico caso di chiamata in sussidiarietà». Con le risorse assegnate si dà attuazione al programma di rigenerazione urbana avviato dal legislatore statale con l'art. 1, commi 42 e 43, della legge n. 160/2019 e successivamente recepito tra le linee di investimento finanziate col Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Gli interventi di rigenerazione urbana mirano a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, con la conseguente necessità di una gestione unitaria. Tenuto conto di queste coordinate di riferimento, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 537. Gli interventi statali di attrazione in sussidiarietà devono avere luogo nel rispetto della leale collaborazione, con la previsione di momenti partecipativi per gli enti territoriali. In questo caso lo Stato ha attratto le competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle corrispondenti competenze legislative regionali in materia di governo del territorio; così facendo, ha recepito i contenuti di un d.P.C.M. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato–città e autonomie locali, senza alcun coinvolgimento delle regioni. Queste ultime, perciò, non sono state coinvolte a monte dell'adozione del d.P.C.M., né a valle della sua attuazione. Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata «nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di riparto delle risorse sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata».

Ancora in materia di raccordi collaborativi e leale collaborazione nell'ambito di materie in cui la competenza legislativa regionale e statale appare strettamente intrecciata, ed anche in relazione alla attuazione del PNRR, la sentenza n. **223** ha affrontato la disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore della istruzione, sulla base dei ricorsi

regionali che hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022. In particolare, tutti i ricorsi impugnano l'art. 1, comma 558, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. in quanto la disposizione, al terzo periodo, non prevedrebbe l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata sul decreto ministeriale con il quale si provvede al riparto delle risorse del fondo istituito dal medesimo comma 558. La Corte riconosce che la disciplina impugnata interferisce con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico. Ma ciò nonostante, tali disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale. Queste norme, infatti, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico»: esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di competenza esclusiva statale in base alla lettera *g*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Esse sono altresì qualificabili anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. Invece, secondo la Corte, non sarebbe evocabile la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, che era stata evocata dalla Avvocatura in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR. Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Dalla individuazione dei titoli competenziali statali deriva la legittimità della assenza, o significativa riduzione, dei moduli cooperativi fra Stato e regioni, attenuati anche rispetto alla legislazione previgente.

Sussidiarietà e competenze legislative

Nel corso del 2023 la Corte ha emesso una interessante pronuncia relativa al rapporto fra competenze legislative (statali o regionali) e principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 comma 1 Cost. Con la sentenza n. **160**, infatti, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge della regione Lombardia (l.r. n. 30 del 2006, art. 5), che aveva attribuito alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, funzioni che, a livello statale, l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i comuni intervengono rilasciando un parere in ordine all'approvazione da parte delle stesse regioni dei progetti di bonifica dei siti inquinati. La Corte muove dall'art. 118 Cost. per osservare come nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza è lo strumento mediante il quale il legislatore statale o regionale individua l'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza (muovendo dalla preferenza accordata ai comuni cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative).

In questo quadro, però, la potestà legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. esprime secondo la Corte ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale. Le previsioni del codice dell'ambiente creano un modulo organizzativo diverso da quello di cui alla legge lombarda, in cui sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative nella materia *de qua*, ma costituiscono un punto di equilibrio di carattere funzionale ed organizzativo che il legislatore regionale non può alterare.

La forma di governo regionale e le dinamiche della forma di governo locale

Nel 2023 la Corte – con la sentenza n. **203** – è tornata ad occuparsi di una delle "chiavi di volta" della forma di governo regionale, cioè il funzionamento della clausola *simul stabunt simul cadent* di cui all'art. 126 comma 3 Cost. L'occasione è stata l'impugnazione governativa di una legge della regione Puglia che aveva previsto che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio (per motivi diversi da quelli previsti dal primo comma dell'art. 126 Cost.), il *dies a quo* per il termine semestrale per l'indizione delle nuove elezioni decorresse dalla "presa d'atto" della causa di scioglimento da parte del Consiglio stesso: senza che fosse previsto un termine entro il quale tale presa d'atto dovesse essere assunta (salvo per il caso di dimissioni del Presidente, in cui la presa d'atto avrebbe dovuto intervenire entro 30 giorni, ma senza la previsione delle conseguenze del mancato rispetto di tale regola). La Corte muove dall'assunto che il principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent* è un tratto caratterizzante e indefettibile della forma di governo ad elezione diretta del Presidente, in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali. La centralità di questo meccanismo impedisce che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio: il venir meno della presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale rende necessario un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio.

Secondo la Corte le disposizioni regionali impugnate mirano a eludere tale principio funzionale e dunque devono essere considerate

costituzionalmente illegittime (oltre che contrarie allo stesso statuto pugliese). È infatti vero che il meccanismo della «presa d'atto» non mette in discussione l'effetto dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della Giunta, ma è tuttavia funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui devono essere indette le nuove elezioni. La «presa d'atto», essendo configurata quale *dies a quo* del termine per l'indizione delle elezioni, dunque, condiziona e differisce il ritorno al corpo elettorale, ovvero l'esito naturale dello scioglimento anticipato del Consiglio. Introducendo un atto presupposto non contemplato dall'art. 126, terzo comma, Cost., le disposizioni impugnate generano un effetto dilatorio e consentono che, sia pure in regime di *prorogatio*, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, ovvero quello che intercorre fino all'adozione della delibera di «presa d'atto», rispetto a quello naturale, e risultano quindi funzionali a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

La Corte ha recentemente affrontato un tema molto delicato e rivelatosi politicamente sensibile come quello dei limiti ai mandati dei sindaci (oggetto anche di una riforma della legislazione statale volta ad "allargare" le maglie della eleggibilità, specialmente per i comuni più piccoli). Con la sentenza n. **60**, la Corte ha giudicato la legge reg. Sardegna n. 9/2022, recante disposizioni concernenti il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci, consentendo ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e permettendo lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti (con disposizioni quindi differenti e più ampie rispetto a quelle previste dalla normativa statale sugli enti locali).

La Corte prende le mosse dal principio per cui la disciplina che regola – nelle regioni ad autonomia speciale – le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, è riconducibile alla competenza statutaria

in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Si tratta, in particolare per quanto riguarda la regione Sardegna, di una competenza statutaria da esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico–sociali della Repubblica» (così, l'art. 3 dello statuto speciale). Ciò posto, la Corte valorizza il necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Il riconoscimento di questo principio, infatti, non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A questa esigenza di uniformità le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali o condizioni peculiari locali ossia «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive» per la regione ad autonomia speciale, «ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale».

Nel caso di specie, la Corte ricostruisce i motivi per i quali è stato introdotto nella legislazione italiana il principio della limitazione del numero dei mandati dei sindaci, e rileva come il limite in questione incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale dell'ente locale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente medesimo, individuando un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale. Per tali ragioni, anche le disposizioni come quella impugnata devono essere conformi ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in

tutto il territorio nazionale, giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità. La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale. Discostandosi da quanto stabilito dal legislatore statale, la disposizione impugnata viola quindi il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost., e, così facendo, eccede i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della regione Sardegna.

Specialità regionale e tutela "giustiziale" dei cittadini

Con la sentenza n. **63** la Corte ha affrontato l'annoso problema delle differenze di disciplina fra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso straordinario al presidente della regione Sicilia, dall'angolo visuale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 (decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale della regione Sicilia), nella parte in cui dispone che «qualora il presidente della regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (CGARS), con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale», mantenendo, quindi, integro il potere del presidente della regione siciliana di discostarsi dal parere del CGARS, nonostante l'avvenuta soppressione, per il corrispondente rimedio nazionale, del potere in capo al Presidente della Repubblica di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato.

Per quello che qui interessa, la Corte aveva quindi come oggetto del giudizio una disposizione contenuta all'interno di un decreto legislativo di attuazione di uno Statuto speciale (quello siciliano) che prevedeva una diversa valenza del parere del giudice amministrativo all'interno di un procedimento (quello del ricorso straordinario siciliano) per altri versi modellato sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (per il quale – dopo la legge n. 69 del 2009, – il parere del Consiglio di Stato è qualificato come vincolante). La Corte chiarisce subito che la disposizione censurata non può considerarsi abrogata ad opera della legge n. 69 del 2009: ciò in ragione della consolidata giurisprudenza che afferma la prevalenza delle norme di attuazione statutarie sulle leggi ordinarie, in virtù dell'adozione delle prime attraverso un procedimento normativo speciale nonché del carattere riservato e separato della disciplina da essa posta rispetto a quella contenuta nelle altre fonti primarie, con conseguente attitudine delle norme di attuazione statutarie ad introdurre una disciplina particolare e innovativa, purché entro il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale. Nel merito, la Corte dichiara la fondatezza della questione di costituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., anche alla luce dell'art. 24 Cost. La Corte procede ad una ricostruzione dei due istituti e dell'evoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e conclude nel senso per cui la contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al presidente della regione Siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale, è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost. Non sussistono, infatti, differenze tra i due istituti idonee a giustificare una tale disparità di trattamento, né tale disparità appare in alcun modo riconducibile ai profili di autonomia speciale di cui gode la regione Siciliana.

Enti infrastatuali, vincoli di bilancio, attuazione dell'art. 119 Cost.

Con la sentenza n. **64** la Corte costituzionale ha affrontato il problema del rispetto dei vincoli dell'art. 81, comma 3, Cost. da parte della legislazione regionale. In particolare, oggetto del giudizio della Corte era la legge reg. siciliana n. 8 del 2022, istitutiva della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669: tale legge, pur prevedendo l'adozione di una serie di iniziative finalizzate alla promozione e valorizzazione del territorio, tali da produrre nuovi oneri a carico del bilancio regionale, non avrebbe indicato neppure in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri e delle risorse con le quali farvi fronte. Nell'ambito del *thema decidendum* è rientrata anche la legge regionale n. 13 del 2022 la quale aveva aggiunto alla legge originariamente impugnata una formula per cui gli oneri finanziari derivanti dalla legge modificata sarebbero stati fronteggiati «nei limiti degli stanziamenti del bilancio della regione, con risorse regionali ed extraregionali» autorizzando il Ragioniere generale della regione «ad apportare le opportune variazioni al bilancio della regione».

La Corte accoglie (in parte) i ricorsi governativi muovendo dalla ricostruzione della propria giurisprudenza sul significato da attribuire alla previsione del vincolo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, comma 3, Cost. per tutte le leggi, statali e regionali, che introducano nuove spese. La Corte ricorda che tale vincolo vale «non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici" ed aggiunge che «la copertura di nuove spese, inoltre, "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"». La Corte ricorda poi che in ambito di legislazione regionale il vincolo di cui all'art. 81 Cost. opera anche a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ma che nel caso di specie le norme interposte sussistono (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011) e ribadiscono che le leggi regionali comportanti spese devono essere corredate di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal

Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione (relazione che, per le disposizioni corredate di clausola di invarianza finanziaria, deve contenere elementi idonei a supportare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica). Nel caso di specie, la legge regionale siciliana impugnata prevede l'adozione, a cadenza annuale, di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», di durata quinquennale e articolato per annualità, il quale comporta una previsione di spesa a carico del bilancio regionale. Il legislatore regionale, tuttavia, non garantisce la copertura, data la genericità della previsione e la mancanza dell'apposita relazione tecnica, pur essendo la stessa «necessaria, ai fini di escludere la violazione del parametro costituzionale evocato, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria».

Uno dei profili sempre molto discussi nell'assetto dei rapporti fra Stato ed autonomie infrastatuali riguarda la complessa attuazione dei principi dell'art. 119 Cost., per i quali si è spesso lamentata l'inattuazione o la incompleta attuazione. Con la sentenza n. **71** la Corte ha affrontato, in questo contesto, il delicatissimo tema dei fondi statali in favore dei comuni e della relativa possibilità di destinarli a spese determinate. Oggetto del giudizio è l'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost. Tali disposizioni intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (FSC) – istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 – incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio. La regione Liguria ha impugnato queste disposizioni lamentando i «penetranti vincoli di destinazione», che sarebbero stati imposti alle maggiori risorse stanziate a valere sul FSC, in contrasto con la giurisprudenza della Corte che ha costantemente ribadito il divieto di

istituire fondi generali a carattere vincolato, nonché affermato la necessità del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, oltre che richiamato il principio della tipicità degli strumenti perequativi di cui al terzo e al quinto comma dell'art. 119 Cost. La Corte constata che in effetti il FSC si è inizialmente caratterizzato per l'assenza di vincoli di destinazione. Per effetto di modifiche legislative successive, però, del FSC fa ormai parte anche una nuova componente perequativa vincolata al finanziamento di livelli essenziali delle prestazioni, con la sanzione della restituzione delle risorse che non siano state impiegate per tale finalità. Le disposizioni impugnate confermano e potenziano questa particolare componente del FSC. La Corte identifica quindi "una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio". Si tratta, perciò, di risorse riconducibili, più che al terzo, al quinto comma dell'art. 119 Cost. Ne deriva, tuttavia, una problematica ibridazione delle risorse che confluiscono nell'unico Fondo di solidarietà comunale, laddove il "disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria … mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione". La Corte ha riaffermato il principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti di perequazione ma ha accolto la eccezione del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo la quale al ricorso sarebbe sotteso un *petitum* manipolativo volto alla riformulazione delle disposizioni impugnate nel senso che lo stanziamento aggiuntivo del FSC andrebbe conservato ma depurato dal vincolo di specifica destinazione. Secondo la Corte, se è vero che la previsione di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC contrasta col divieto di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., nondimeno le modalità con cui può avvenire la rimodulazione di tali risorse sono molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata. Tenuto conto della complessità degli interessi in gioco – tutela dell'autonomia finanziaria comunale e necessità di provvedere alla definizione e al finanziamento dei LEP –, spetta al legislatore compiere una scelta fra le molteplici soluzioni in astratto possibili. Se è vero che la Corte non può svolgere un ruolo di supplenza nell'ambito delle relazioni finanziarie intergovernative, nondimeno il legislatore è chiamato a intervenire

tempestivamente per superare una soluzione perequativa impropriamente ibrida.

Dinamiche del potere sostitutivo

Un profilo molto delicato dei rapporti fra Stato ed autonomie è quello dei presupposti e delle modalità di esercizio del potere sostitutivo *ex* art. 120 Cost. Con la sentenza n. **20** la Corte ha affrontato in particolare il problema del rapporto fra misure adottate in esercizio del potere sostitutivo ed interventi legislativi della regione che possono entrare in contrasto con tali misure. Oggetto della sentenza è la legge regionale del Molise n. 11 del 2022 ("organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza – linee guida"), con la quale la regione ha deciso di esercitare la propria competenza in materia sanitaria per procedere a riorganizzare la rete ospedaliera regionale nonostante la medesima regione sia sottoposta a piano di rientro del disavanzo sanitario e, dal 2009, a commissariamento ai sensi dell'art.120, secondo comma, Cost. La Corte non affronta il problema sotto il profilo del rapporto tra fonti, ma si concentra sul raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico che si intendono perseguire col commissariamento. In questo quadro adotta un'accezione forte del divieto di interferenza della regione nei confronti dell'azione del commissario, che si estende anche agli organi legislativi e che contempla non solo la necessità di tenere il commissario al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma Cost. ma anche che tale divieto opera anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro.

L'esclusione della legittimità praticamente di ogni intervento normativo di provenienza regionale si giustifica quindi con la necessità di non ostacolare nemmeno in via ipotetica l'azione unitaria posta in essere dal commissario per risolvere la situazione di crisi nel più breve tempo possibile. La decisione della Corte è quindi quella di annullare in blocco la legge molisana, ritenendo

questa soluzione come inevitabile proprio perché l'oggetto della legge, la riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, appare coincidente con quanto, tra l'altro, i provvedimenti di nomina dei commissari *ad acta* includono tra gli interventi prioritari che il commissario deve realizzare. Ciò premesso, la Corte prende anche atto che il commissariamento – che avrebbe dovuto essere una misura eccezionale e di durata limitata – perdura ormai da 13 anni, e lancia un monito sulle conseguenze che un inefficace esercizio del potere commissariale determina, in negativo, "sulla forma di governo regionale, sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e sull'equilibrio finanziario della sanità".

3.2 ASPETTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL 2024

—Nelle tabelle sottostanti, per un utile aggiornamento rispetto ai dati relativi al 2023 del precedente paragrafo, sono sinteticamente riportate rilevanti pronunce di carattere monitorio e di illegittimità pronunciate dalla Corte costituzionale nell'anno 2024.

Segue poi la sintesi delle seguenti pronunce di particolare rilievo per i temi trattati nel presente capitolo:

- l'ordinanza n. 30 del 2024 in materia di confluenza di disposizioni di decreto–legge in altro decreto legge;
- la sentenza n. 146 del 2024 in materia di decretazione d'urgenza;
- la sentenza n. 192 del 2024 relativa alla legge di attuazione dell'autonomia differenziata.

Le tabelle e le sintesi delle sentenze sono riprese dall'annata 2024 della **Rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale** realizzata dai **Servizi studi di Camera e Senato**.

Nella Rassegna si riepilogano, con cadenza trimestrale, le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto – con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte – delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

3.2.1 I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale

TABELLA DI SINTESI (GENNAIO–DICEMBRE 2024)

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 10/2024 del 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024 Camera Doc VII, n. 263	Riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio	*«[…] Per i detenuti adulti il legislatore, esercitando la delega complessiva di cui all'art. 1, comma 82, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (…), non ha dato seguito al criterio direttivo enunciato dalla lettera n) del successivo comma 85 ("riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio"). […]. La segnalazione all'indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio, che, pur senza compromettere la sicurezza e l'ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l'apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà. (…)4.1.– La prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie. (…).* *6.– Questa Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento. Il lungo tempo trascorso dalla sentenza n. 301 del 2012, e dalla segnalazione che essa rivolgeva all'attenzione del legislatore, impone tuttavia di ricondurre a legittimità costituzionale una norma irragionevole nella sua assolutezza e lesiva della dignità delle persone. La complessità dei problemi operativi che ne scaturiscono sollecita ancora una volta la responsabilità del legislatore, ove esso intenda approntare in materia un quadro normativo di livello primario. (…).6.1 – Al fine di garantire l'effettività dei principi di cui si è detto finora e di salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, questa Corte intende rimarcare alcuni profili conseguenti alla sentenza che oggi pronuncia. (…). 9.– Resta ovviamente salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi (…), purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti (…).Venendo meno con questa decisione l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari – laddove le condizioni materiali della singola struttura lo consentano, e con la gradualità eventualmente necessaria – di appositi spazi riservati ai colloqui intimi tra la persona detenuta e quella ad essa affettivamente legata. In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze, potrà accompagnare una tappa importante del percorso di inveramento del volto costituzionale della pena».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Ordinanza n. 14/2024 del 24 gennaio – 9 febbraio 2024	Coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione	*«(…) le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità – già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (…) e ribadita nell'ordinanza n. 67 del 2020 – che il legislatore intervenga a rimediare alla "incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena": con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena».*
Ordinanza n. 30/2024 del 6 – 27 febbraio 2024	Confluenza di disposizioni di decreto–legge in altro decreto–legge nell'ambito del procedimento di conversione	*« (…) il TAR Lazio, sezione quarta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, "disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7–ter" del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, (…)il riferimento del rimettente alle due diverse fonti trae origine dalla circostanza che i precetti normativi censurati, dapprima contenuti nell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, sono stati riprodotti nell'art. 7–ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, senza variazioni e senza soluzione di continuità; (…) infatti, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 85 del 7 luglio 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68 del 16 giugno 2022, sono state riprodotte le disposizioni dell'indicato d.l. n. 85 e, contestualmente, è stata disposta la sua abrogazione, è stata confermata la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici medio tempore sorti; (…) dunque, all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto–legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023) – al momento del passaggio in decisione del giudizio a quo era vigente l'art. 7–ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che il TAR rimettente ha ritenuto "costituire l'unica normativa da applicare al caso di specie".*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 59/2024 del 22 febbraio – 24 aprile 2024 Camera Doc VII, n. 301	Attribuzione della qualifica di agente contabile con particolare riferimento alle partecipazioni societarie degli enti pubblici	*« [….]La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esula dalla competenza del legislatore regionale. Quest'ultimo può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia "giurisdizione e norme processuali" (sentenze n. 160 del 2022, n. 285 del 2019, n. 8 del 2017, n. 19 del 2014). Secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., difatti, spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia "giurisdizione e norme processuali" e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto. (…) 9.– In assenza di una disciplina statale organica e tenuto conto che il giudizio di conto è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, questa Corte esprime l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici».*
Ordinanza n. 81/2024 del 5 marzo – 9 maggio 2024	Rinnovato auspicio di una revisione del sistema nazionale di riscossione, in attuazione della delega conferita al Governo	*«[…] e la norma prevede che «[l]'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48–bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione»* *[…]* *che, in ogni caso, questa Corte, nella richiamata sentenza n. 190 del 2023, ha precisato che il «rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte»; […] in relazione alla «indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione», la citata sentenza ha, altresì, formulato «il pressante auspicio», che non può che essere ribadito in questa sede, «che il Governo dia efficace attuazione ai princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall'art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale)»»*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 132/2024 del 6 giugno – 16 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 360	Riforma della disciplina della responsabilità amministrativa, che definisca un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, alla luce del vigente modello di amministrazione	*«[…] Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera (…) giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. In assenza di simili interventi, il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a rispandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali. Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare. Il legislatore non potrà limitare (…) l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento (…).Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. […] sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti. Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni. Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, (…) è quello della incentivazione delle polizze assicurative (…). Ancora, (…) potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale. Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 133/2024 del 9 maggio – 18 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 361	Adozione dei costi standard totali quali criteri di riparto del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale	*«(…) questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal formulare l'auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso iter di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione. Tale percorso, sebbene avviato in tempi ormai risalenti, è stato, infatti, sospeso, quando non contraddetto, dal susseguirsi di una pluralità di interventi normativi che, nel segno della temporaneità, hanno impedito il conseguimento di un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull'intero territorio nazionale. A tal fine, occorre, pertanto, che siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi standard nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere».*
Sentenza n. 135/2024 del 1 – 18 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 363	Disciplina dei requisiti sostanziali e procedurali del suicidio assistito, nel rispetto dei principi costituzionali	*« (…)questa Corte non può che ribadire con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati dalla presente decisione, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia. Parimente, deve essere confermato lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (…), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza (…). (…) occorre infatti in ogni caso assicurare, anche attraverso la previsione delle necessarie coperture dei fabbisogni finanziari, che "l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza – in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la (…) legge n. 38 del 2010 – sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza"».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 138/2024 del 9 maggio – 19 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 365	Rimodulazione delle sanzioni previste per l'ipotesi ordinaria e l'ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico	*« (…) Non può disconoscersi che, in rapporto alla fattispecie criminosa dell'associazione finalizzata al narcotraffico, si registri una fenomenologia, in termini di "frattura sanzionatoria" tra ipotesi "ordinaria" e ipotesi "lieve" del reato, analoga a quella che questa Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia (…). Al vulnus denunciato non è, tuttavia, possibile porre rimedio nel modo indicato dal rimettente. Alla luce di una giurisprudenza di questa Corte, ormai copiosa e costante, una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore – qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale –, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: soluzioni che consentono a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice incisa, ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022, n. 233 e n. 222 del 2018). […]* *Dal sistema legislativo non appaiono, peraltro, neppure ricavabili, allo stato, "grandezze predate" diverse da quelle indicate dal giudice a quo, alle quali possa mettersi eventualmente capo al fine di riequilibrare l'assetto sanzionatorio censurato. […] Consegue a ciò l'inammissibilità delle questioni. Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di auspicare un sollecito intervento del legislatore che valga a rimuovere l'anomalia sanzionatoria riscontrabile in subiecta materia».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 143/2024 del 3 – 23 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 370	Disciplina della condizione non binaria	*« (…) Non pochi ordinamenti europei – da ultimo quello tedesco, con la recente legge sull'autodeterminazione in materia di registrazione del sesso (…) – hanno riconosciuto e disciplinato l'identità non binaria, seppure in forme diversificate. (…) Lo stesso diritto dell'Unione europea da tempo va evolvendo in tal senso, e infatti, per favorire la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, il regolamento (UE) 2016/1191 (…) presenta moduli standard recanti alla voce "sesso" non due diciture, ma tre, "femminile", "maschile" e "indeterminato". Le indicazioni che provengono dagli ordinamenti degli Stati europei e dalle Corti sovranazionali non sono tuttavia univoche. (…)* *La percezione dell'individuo di non appartenere né al sesso femminile, né a quello maschile – da cui nasce l'esigenza di essere riconosciuto in una identità "altra" – genera una situazione di disagio significativa rispetto al principio personalistico cui l'ordinamento costituzionale riconosce centralità (art. 2 Cost.). (…) Tali considerazioni, unitamente alle indicazioni del diritto comparato e dell'Unione europea, pongono la condizione non binaria all'attenzione del legislatore, primo interprete della sensibilità sociale. D'altronde, l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria».*
Sentenza n. 192/2024 del 14 novembre – 3 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 407 Senato Doc VII n. 101	Attuazione della fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali, nonché del fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011	*«[…] Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione. Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all'art. 10, comma 2, dispone che, "in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)". Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata milestone del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo. Tuttavia, (…) le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"). Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 195/2024 del 29 ottobre – 6 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 410 Senato Doc VII n. 102	Acquisizione di adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo alla finanza pubblica da parte degli enti ai quali viene richiesto e, per garantire maggiore effettività al principio di leale collaborazione, coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tutto ciò al fine di «scongiurare l'adozione di "tagli al buio"».	*«[…] la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è "custode della finanza pubblica allargata" (ex plurimis, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova Governance economica europea, che prevede […] anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. A tale fine questa Corte ritiene opportuno sollecitare il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 […] ha previsto la istituzione nell'ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, "alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto" (comma 1, lettera a), e anche per mettere "a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti" (comma 1, lettera f). Tale Conferenza, istituita dall'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 […], che la definisce "quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato" è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco (Finanzplanungsrat), che assume, in quell'ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e Länder. Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell'audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025–2027" (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. […]».*

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
Sentenza n. 201/2024 del 30 ottobre – 17 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 415	Aggiornamento dei LEA secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico.	*«[…] questa Corte non può non formulare l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta "primazia della tutela sanitaria" (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020), nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni – che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio–lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi – rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche, a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto».*

3.2.2 Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali

TABELLA DI SINTESI (GENNAIO–DICEMBRE 2024)

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 4/2024 del 6 dicembre 2023 – 11 gennaio 2024 Camera Doc VII, n. 257 Senato Doc VII, n. 54	art. 51, comma 3, L. 23 dicembre 2000, n. 388	articoli 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.	Limitazione retroattiva dell'ambito soggettivo del diritto alle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità nel pubblico impiego
Sentenza n. 5/2024 del 23 novembre 2023 – 18 gennaio 2024 Camera Doc VII, n. 258 Senato Doc VII, n. 55	art. 291, primo comma, codice civile *illegittimità parziale*	articolo 2 Cost.	Divieto assoluto per il giudice, ai fini dell'adozione del maggiorenne, di ridurre l'intervallo minimo di età di diciotto anni fra adottante e adottando nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 10/2024 del 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024 Camera Doc VII, n. 263 Senato Doc VII, n. 57	art. 18, L. 26 luglio 1975, n. 354 *illegittimità parziale*	articoli 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.	Mancata previsione che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del suo comportamento in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie
Sentenza n. 13/2024 del 10 gennaio – 9 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 265 Senato Doc VII, n. 58	art. 1801, D.Lgs. 15 marzo 2020, n. 66 (codice ordin. militare)	articolo 3 Cost.	Contraddittorietà tra la finalità perseguita e la disposizione che dovrebbe realizzarla. Nel caso di specie: illegittimità costituzionale parziale della disposizione che subordina il riconoscimento del beneficio stipendiale per infermità dipendente da causa di servizio al riconoscimento di tale dipendenza «in costanza di rapporto di impiego»
Sentenza n. 22/2024 del 23 gennaio – 22 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 271 Senato Doc VII, n. 59	art. 2, co. 1, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 *illegittimità parziale*	articolo 76 Cost.	Violazione del criterio di delega che prevede la limitazione del diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato
Sentenza n. 31/2024 del 23 gennaio – 29 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 277 Senato Doc VII, n. 60	art. 33, comma 5–ter, lett. b, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, come convertito *illegittimità parziale*	articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.	Mancata previsione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali per lo svolgimento dei XX giochi del Mediterraneo a Taranto nel 2026
Sentenza n. 32/2024 del 7 – 29 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 278 Senato Doc VII, n. 61	art. 2952, secondo comma, cod. civ. (nel testo introdotto dal d.l. n. 134 del 2008, e antecedente a quello sostituito con il d.l. n. 179 del 2012) *illegittimità parziale*	articoli 3 e 47 Cost.	Mancata esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita, per i quali opera la prescrizione decennale

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 40/2024 del 6 febbraio – 11 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 283 Senato Doc VII, n. 62	art. 6, comma 1, lettera i), D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 199	articolo 3 Cost.	Previsione quale causa di esclusione dall'arruolamento al Corpo della guardia di finanza, dell'accertamento della «guida in stato di ebbrezza costituente reato»
Sentenza n. 43/2024 del 6 febbraio – 19 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 286 Senato Doc VII, n. 63	art. 103, comma 10, lett. c), D.L. 19 maggio 2020, n. 34, come conv. *illegittimità parziale* GIUSTIZIA	articolo 3 Cost.	Inclusione, fra le cause di esclusione dalla procedura di emersione del lavoro irregolare, della previa condanna del lavoratore straniero per un reato di lieve entità (c.d. piccolo spaccio)
Sentenza n. 45/2024 del 21 febbraio – 21 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 288 Senato Doc VII, n. 64	art. 35, comma 1, D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274 *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Previsione che al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento»
Sentenza n. 46/2024 del 21 febbraio – 22 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 289 Senato Doc VII, n. 65	art. 646, primo comma, codice penale	articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.	Innalzamento della pena minima per l'appropriazione indebita da quindici giorni a due anni di reclusione
Sentenza n. 51/2024 del 6 – 28 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 294 Senato Doc VII, n. 66	art. 12, comma 5, D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Applicazione della sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva la cui esecuzione non sia stata sospesa, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria
Sentenza n. 52/2024 del 5 – 28 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 295 Senato Doc VII, n. 67	art. 214, comma 8, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Previsione, in via automatica, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione degli obblighi del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 55/2024 del 7 marzo – 8 aprile 2024 Camera Doc VII, n. 298 Senato Doc VII, n. 68	art. 18, comma 12, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. L. n. 111/2011) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Mancata previsione che gli ingegneri e gli architetti, non ancora iscritti alla Inarcassa, perché contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ma comunque tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, sono esonerati dal pagamento delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore all'entrata in vigore dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata
Sentenza n. 60/2024 del 5 marzo – 18 aprile 2024 Camera Doc VII, n. 302 Senato Doc VII, n. 69	art. 9, co. 1, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 *illegittimità parziale*	articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost.	Mancata previsione dell'esonero dal pagamento dell'IMU per gli immobili occupati abusivamente relativamente ai quali sia stata presentata una tempestiva denuncia in sede penale
Sentenza n. 66/2024 del 22 febbraio – 22 aprile 2024 Camera Doc VII, n. 307 Senato Doc VII, n. 70	art. 1, co. 26, L. 20 maggio 2016, n. 76 *illegittimità parziale*	articolo 2 Cost.	Mancata previsione della sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento dell'unione civile fino alla celebrazione del matrimonio per i componenti dell'unione che abbiano manifestato personalmente e congiuntamente al giudice, nel corso del giudizio per rettificazione di sesso, l'intenzione di contrarre matrimonio, successivamente alla rettificazione di sesso
Sentenza n. 75/2024 del 19 marzo – 30 aprile 2024 Camera Doc VII, n. 315 Senato Doc VII, n. 71	art. 54, co. 1, D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 *illegittimità parziale*	articoli 3 e 97 Cost.	Mancata previsione dell'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi del fatto

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 77/2024 del 7 marzo – 6 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 317 Senato Doc VII, n. 72	art. 36, co. 1 e 2, L. 27 dicembre 1997, n. 449	articoli 3, 111 e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 6 CEDU)	Introduzione di una norma a efficacia retroattiva, che ha inciso su giudizi di cui era parte l'amministrazione pubblica, al precipuo fine di vanificarne o, comunque, condizionarne l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori
Sentenza n. 80/2024 del 16 aprile – 9 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 318 Senato Doc VII, n. 73	art. 39–*bis*, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159 (conv. L. 222/2007) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Illegittimità della previsione secondo la quale le disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria
Sentenza n. 85/2024 del 16 aprile – 13 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 322 Senato Doc VII, n. 74	art. 2–quinquies, co. 1, D.L.30 aprile 2020, n. 28 (conv. L. n. 70/2020) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Irragionevolezza di un regime più restrittivo rispetto a quello ordinario, in relazione alle telefonate con i propri figli minori a carico, per i condannati per reati di criminalità "ostativi" che abbiano comunque accesso ai benefici penitenziari in quanto hanno dimostrato la rottura di collegamenti con l'organizzazione criminale
Sentenza n. 86/2024 del 16 aprile – 13 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 323 Senato Doc VII, n. 75	art. 628, secondo comma, c.p. *illegittimità parziale*	articoli 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.	Mancata previsione della attenuante delle lieve entità del fatto anche per il reato di rapina
Sentenza n. 90/2024 del 10 aprile – 20 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 327 Senato Doc VII, n. 76	art. 8, co. 4, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 *illegittimità parziale*	articoli 3 e 4, primo comma, Cost.	Limitazione dell'obbligo di restituire l'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 91/2024 del 16 aprile – 20 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 328 Senato Doc VII, n. 77	art. 600–ter, primo comma, n. 1), c.p. *illegittimità parziale*	articoli 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.	Mancata previsione per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto, di una attenuante per i casi di minore gravità
Sentenza n. 93/2024 del 5 marzo – 23 maggio 2024 Camera Doc VII, n. 329 Senato Doc VII, n. 78	art. 34, co. 2, c.p.p. *illegittimità parziale*	articolo 111, secondo comma, Cost.	Mancata previsione dell'incompatibilità, a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, del giudice persona fisica che abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna, ritenendo sussistere la suddetta causa di esclusione della punibilità
Sentenza n. 98/2024 del 5 marzo – 4 giugno 2024 Camera Doc VII, n. 333 Senato Doc VII, n. 79	artt. 1, co. 2, lett. f), e 7, co. 2, lett. d), D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 *illegittimità parziale*	articolo 76 Cost.	Illegittimità, per contrasto con le disposizioni di delega, del divieto di conferire incarichi di amministratore di enti privati, sottoposti a controllo pubblico da parte degli enti locali, a coloro i quali nell'anno precedente abbiano svolto analoghi incarichi presso altri enti della stessa natura
Sentenza n. 99/2024 del 16 aprile – 4 giugno 2024 Camera Doc VII, n. 334 Senato Doc VII, n. 80	art. 42–*bis*, co. 1, D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Mancata previsione che il trasferimento temporaneo del dipendente pubblico, con figli minori fino a tre anni di età, possa essere disposto, oltre che «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore eserciti la propria attività lavorativa», anche in una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 105/2024 del 7 maggio – 13 giugno 2024 Camera Doc VII, n. 338 Senato Doc VII, n. 81	art. 104–*bis*, co.1–*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., *illegittimità parziale*	articoli 9, 32 e 41, secondo comma, Cost.	Mancata previsione di un termine finale per l'operatività del meccanismo normativo che autorizza il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, ad adottare "misure di bilanciamento" che consentano di salvaguardare la salute e l'ambiente senza sacrificare gli interessi economici nazionale e la salvaguardia dell'occupazione, privando indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica
Sentenza n. 107/2024 del 20 marzo – 18 giugno 2024 Camera Doc VII, n. 337 Senato Doc VII, n. 82	art. 64, co. 4, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) *illegittimità parziale*	articolo 51 Cost.	Illegittimità della incompatibilità per gli affini entro il terzo grado del sindaco, o del presidente della Giunta provinciale, a far parte della relativa Giunta, e a essere nominati rappresentanti del comune o della provincia, ove il rapporto di coniugio dal quale il vincolo di affinità è stato determinato sia cessato
Sentenza n. 111/2024 del 4 – 27 giugno 2024 Camera Doc VII, n. Senato Doc VII, n. 83	art. 37, co. 3, D.L. 21 marzo 2022, n. 21 (conv. L. n. 51/2022) art. 1, co. 120, L. 29 dicembre 2022, n. 197 *illegittimità parziale*	articoli 3 e 53 Cost.	Previsione dell'inclusione nella base imponibile del contributo straordinario di solidarietà del 2022 a carico delle imprese energetiche, delle accise versate allo Stato
Sentenza n. 114/2024 del 5 giugno – 1° luglio 2024 Camera Doc VII, n. 344 Senato Doc VII, n. 84	art. 2, comma 3–*bis*, D.L. 8 novembre 2022, n. 169 (conv. L. n. 196/2022)	articoli 24 e 111, secondo comma, Cost.	Previsione del divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2023 azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e contestuale previsione, per lo stesso tempo, dell'inefficacia dei pignoramenti già attuati, senza stabilire un vincolo di destinazione sulla liquidità generata in favore della Regione Calabria (a beneficio dei creditori muniti di titolo) e senza aver fornito percorsi di tutela alternativa

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 116/2024 del 5 giugno – 2 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 346 Senato Doc VII, n. 85	art. 73, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia) *illegittimità parziale*	articoli 3 e 25 Cost.	Previsione di reato per la condotta di colui che – sottoposto a misura di prevenzione personale con provvedimento definitivo, ma senza che per tale ragione gli sia stata revocata la patente di guida – si ponga alla guida di un veicolo dopo che il titolo abilitativo gli sia stato revocato o sospeso a causa di precedenti violazioni di disposizioni del codice della strada
Sentenza n. 121/2024 del 21 maggio – 4 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 350 Senato Doc VII, n. 87	artt. 144 e 146, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 *illegittimità parziale*	articoli 3 e 24 Cost.	Mancata previsione che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il giudice delegato attesta che non c'è disponibilità di attivo per le spese, la procedura di liquidazione controllata si considera ammessa al patrocinio a spese dello Stato
Sentenza n. 122/2024 del 21 maggio – 4 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 351 Senato Doc VII, n. 88	art. 2–quinquies, co. 1, lett. a), D.L. 2 ottobre 2008, n. 151 (conv. L. n. 186/2008) *illegittimità parziale*	articoli 3 e 24 Cost.	Automatica esclusione dai benefici previsti per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata ai parenti e agli affini entro il quarto grado di persone sottoposte a misure di prevenzione o indagate per alcune tipologie di reato
Sentenza n. 128/2024 del 4 giugno – 16 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 356 Senato Doc VII, n. 89	art. 3, co. 2, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 *illegittimità parziale*	articoli 3, 4 e 35 Cost.	Mancata previsione che la tutela reintegratoria attenuata si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore (c.d. repêchage)
Sentenza n. 130/2024 del 18 giugno – 16 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 358 Senato Doc VII, n. 90	art. 1–*bis*, co.1, D.L. 12 settembre 2023, n. 121 (conv. L. n. 155/2023) *illegittimità parziale*	artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.	Istituzione di un fondo statale settoriale a destinazione vincolata in materia regionale (nella fattispecie, turismo) senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 137/2024 del 3 – 19 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 364 Senato Doc VII, n. 91	art. 10–*bis*, co. 6, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 (conv. L. n. 12/2019)	articoli 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.	Divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per il servizio di noleggio con conducente (NCC) sino alla piena operatività del registro informatico nazionale delle imprese titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC
Sentenza n. 139/2024 del 19 giugno – 22 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 366 Senato Doc VII, n. 92	art. 8, co. 3, D.L. 30 marzo 2023, n. 34 (conv. L. n. 56/2023) *illegittimità parziale*	articoli 3 e 119 Cost.	Previsione di una agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici (c.d. *payback* dei dispositivi medici) o rinuncino ad avviarle anziché per tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici
Sentenza n. 143/2024 del 3 – 23 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 370 Senato Doc VII, n. 93	art. 31, co. 4, D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Prescrizione, nei giudizi in materia di rettificazione di attribuzione di sesso, dell'autorizzazione giudiziaria al trattamento medico–chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda
Sentenza n. 146/2024 del 2 – 25 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 373 Senato Doc VII, n. 94	art. 2, co. 3, D.L. 10 maggio 2023, n. 51 (conv. L. n. 87/2023)	articolo 77 Cost.	Mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza della disposizione di decreto legge che prevede la cessazione anticipata dalla carica per i sovrintendenti delle fondazioni lirico–sinfoniche
Sentenza n. 148/2024 del 4 – 25 luglio 2024 Camera Doc VII, n. 375 Senato Doc VII, n. 95	artt. 230–*bis*, terzo comma, e 230–ter c.c. *illegittimità parziale*	articoli 2, 3, 4, 35 e 36, primo comma, Cost.	Mancata inclusione del «convivente di fatto» nel novero dei «familiari» – insieme con il coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo – e mancata previsione come impresa familiare di quella cui collabora anche il «convivente di fatto»
Sentenza n. 160/2024 del 6 giugno – 3 ottobre 2024 Camera Doc VII, n. 380 Senato Doc VII, n. 96	art. 7, primo comma, L. 28 febbraio 1985, n. 47 *illegittimità parziale* in via consequenziale, art. 31, co. 3, primo e secondo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001 *illegittimità parziale*	articoli 3, 24 e 42 Cost.	Mancata garanzia, nei casi di confisca di un bene immobile abusivo da parte del comune, del diritto di ipoteca iscritta in data anteriore alla confisca edilizia, se il creditore ipotecario non è responsabile dell'abuso edilizio

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 162/2024 del 24 settembre – 17 ottobre 2024 Camera Doc VII, n. 381 Senato Doc VII, n. 97	art. 14, comma 2–ter, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia) *illegittimità parziale*	articoli 3, 13, 27, terzo comma, Cost.	Mancata previsione della rivalutazione della pericolosità sociale, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, quando la misura sia stata sospesa per l'applicazione di una pena detentiva inferiore a due anni
Sentenza n. 175/2024 del 25 settembre – 7 novembre 2024 Camera Doc VII, n. 394 Senato Doc VII, n. 98	art. 2, comma 4, D.L. 19 settembre 2023, n. 124 (conv. L. n. 162/2023) *illegittimità parziale*	articoli 3, 5 e 97 Cost.	Mancata previsione di un'interlocuzione con la Regione interessata in caso di definanziamento dell'Accordo per la coesione con la medesima Regione, per il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale in relazione ai pagamenti effettuati
Sentenza n. 179/2024 del 15 ottobre – 14 novembre 2024 Camera Doc VII, n. 396 Senato Doc VII, n. 99	art. 34, comma 2, c.p.p. *illegittimità parziale*	articoli 24, secondo comma, e 111, secondo comma Cost.	Mancata previsione di incompatibilità alla trattazione del giudizio dibattimentale del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale
Sentenza n. 181/2024 del 30 ottobre – 19 novembre 2024 Camera Doc VII, n. 398 Senato Doc VII, n. 100	art. 44, commi da 7 a 11, D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95 e allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 *illegittimità parziale*	articoli 3 e 117, primo comma, Cost.	Trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 192/2024 del 14 novembre – 3 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 407 Senato Doc VII, n. 101	art. 1, comma 2, legge n. 86 del 2024 *illegittimità parziale* art. 2, comma 1, terzo periodo, legge n. 86 del 2024 *illegittimità parziale* art. 2, comma 2, legge n.86 del 2024 art. 3, comma 3, legge n. 86 del 2024 *illegittimità parziale* art. 4, comma 1, primo periodo, legge n. 86 del 2024 *illegittimità parziale* art. 2, comma 1, primo periodo, legge n. 86 del 2024 *illegittimità parziale* art. 3, comma 1, legge n. 86 del 2024 e in via consequenziale art. 3, commi 2, 4, 5 e 6, legge n. 86 del 2024 art. 3, comma 7, legge n. 86 del 2024 art. 3, comma 9, legge n. 86 del 2024 e in via consequenziale art. 3 commi 8 e 10, nonché in via consequenziale sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024: art. 1, commi da 791 a 801–*bis*, L. 29 dicembre 2022, n. 197 art. 8, comma 2, legge n. 86 del 2024 art. 9, comma 4, legge n. 86 del 2024 illegittimità parziale art. 11, comma 2, legge n. 86 del 2024	articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 116, terzo comma, Cost. articolo 76, Cost. articoli 3 e 76, Cost. articolo 3, Cost. articoli 97, secondo comma, 81, 119, 3, Cost. articoli 3, primo comma, 97, primo comma, 119, primo comma Cost. articolo 116, terzo comma, Cost.	Incostituzionalità di alcuni profili della legge di attuazione dell'autonomia differenziata: • estensione applicativa della legge alle regioni a statuto speciale • trasferimento anche di tutte le funzioni rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate alla stregua del principio di sussidiarietà e in relazione alla situazione della regione richiedente; • carenza di principi e criteri direttivi nella delega per la individuazione dei LEP, senza peraltro prevedere una modulazione degli stessi in relazione ai vari settori; • possibilità di modifica tramite d.P.C.m. di quanto previsto dai futuri decreti legislativi per la determinazione dei LEP e applicazione, nelle more dell'entrata in vigore di tali decreti, della procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023, che pure prevede il ricorso a d.P.C.m.; • modificabilità, con decreto interministeriale, delle aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito; • facoltatività (e non doverosità) del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 195/2024 del 29 ottobre – 6 dicembre 2024	art. 1, comma 527, quinto periodo, L. 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Mancata esclusione, dalle risorse che è possibile ridurre a seguito del mancato versamento del contributo alla finanza pubblica dovuto da parte delle regioni, di quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute
Camera Doc VII, n. 410 Senato Doc VII, n. 102	art. 1, comma 557, legge n. 213/2023 *illegittimità parziale*	articoli 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.	Mancata previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per l'adozione del decreto del Ministro ministeriale diretto a individuare criteri e modalità di riparto di un fondo per le malattie rare
Sentenza n. 207/2024 del 30 ottobre – 19 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 420 Senato Doc VII, n. 103	art. 9, commi 1 e 21, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. L. n. 122/ 2010) *illegittimità parziale*	articolo 3 Cost.	Inclusione degli scatti per invalidità di servizio per il personale militare nel blocco degli incrementi stipendiali previsto per il triennio 2011–2013
Sentenza n. 208/2024 del 25 novembre – 19 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 421 Senato Doc VII, n. 104	art. 442, comma 2–*bis*, codice di procedura penale *illegittimità parziale* in via consequenziale, art. 676, comma 3–*bis*, codice di procedura penale *illegittimità parziale*	articoli 3, 27, primo e terzo comma, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost.	Mancata possibilità per il condannato che non abbia proposto impugnazione, in esito a un giudizio abbreviato, di poter essere ammesso alla sospensione condizionale e alla non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, quando per effetto della diminuzione di un sesto prevista dalla "riforma Cartabia" la pena inflittagli non superi i due anni di reclusione
Sentenza n. 211/2024 del 14 novembre – 20 dicembre 2024 Camera Doc VII, n. 424 Senato Doc VII, n. 105	art. 1, comma 378, L. 30 dicembre 2020, n. 178	articoli 3 e 24 Cost.	Improcedibilità prevista – nell'ambito dell'esecuzione forzata su immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica convenzionata – per il caso in cui il creditore fondiario non risponda a particolari requisiti o non partecipi alla procedura

3.2.3 Ordinanze e sentenze di particolare rilievo

L'ordinanza n. 30 del 2024 in materia di confluenza di disposizione di decreto–legge in altro decreto legge per concessioni autostradali

—La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 30 del 6 febbraio 2024, ha disposto la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione quarta, in merito alla sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28, nel procedimento vertente fra Strada dei Parchi spa e altri contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri.

Quest'ultima ha visto il TAR per il Lazio occuparsi del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto–legge 7 luglio 2022, n. 85, trasfuso nell'art. 7–*ter* del decreto–legge 16 giugno 2022, n. 68, relativo al passaggio di concessioni autostradali da Strada dei Parchi spa a ANAS spa con risoluzione della convenzione fra le due. Il contenuto del decreto–legge n. 85 del 2022 è infatti 'confluito' nel decreto–legge n. 68 del 2022; conseguentemente l'articolo 1, comma 2, della legge n. 108 del 2022 di conversione del decreto–legge n. 68 del 2022 ha abrogato il decreto–legge n. 85 del 2022, facendone salvi gli effetti nel periodo di vigenza.

La questione

In riferimento all'art. 2 del decreto–legge n. 85 del 2022, e successiva 'trasfusionè e conversione, il TAR per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per gli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.

La censura delle disposizioni ha riguardato in particolare due elementi:

1. la risoluzione della convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra l'ANAS spa e la strada dei Parchi spa per la gestione in concessione delle autostrade A24 e A25, già disposta in via amministrativa con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 14 giugno 2022, n. 29, approvato con successivo decreto il 7 luglio 2022;

2. l'assegnazione della gestione provvisoria della rete viaria all'ANAS S.p.A., a partire dall'8 luglio 2022.

Il TAR per il Lazio si è inoltre soffermato sulla peculiarità della fattispecie al suo esame: gli atti impugnati non sono applicativi delle norme primarie oggetto di censura, ma queste ultime ripetono le volontà dei provvedimenti amministrativi a cui conferiscono immediata efficacia. Si tratta di un procedimento di legificazione dei provvedimenti che rende la loro impugnazione priva di interesse, prevalendo materialmente il dettato normativo che non permetterebbe il reintegro del titolo di concessione per Strada dei Parchi spa.

All'interno del giudizio di costituzionalità è in seguito sopravvenuto, concordemente sia per la difesa statale che per Strada dei Parchi spa, l'art. 14–*bis* del decreto–legge n. 145 del 2023.

Questo conterrebbe un'ulteriore legge–provvedimento che, in senso inverso a quanto censurato, disporrebbe il reintegro del concessionario Strada dei Parchi spa nel rapporto concessorio, dettando una apposita disciplina "sostitutiv[a] della precedente".

Dallo *ius superveniens* la parte pubblica fa conseguire l'inammissibilità delle questioni per irrilevanza sopravvenuta, mentre la parte privata sostiene la necessità della restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione di rilevanza.

In applicazione della novella, inoltre, Strada dei Parchi spa ha rinunciato tanto ai ricorsi amministrativi quanto agli atti del giudizio civile intentato nei confronti dell'amministrazione concedente e dell'ANAS spa: l'efficacia delle suddette norme era subordinata alle rinunce da parte del concessionario dei giudizi intentati.

La decisione della Corte

Il primo elemento evidenziato dalla Corte, con una valutazione di rilievo per l'attività legislativa, è la "tortuosa" tecnica di produzione normativa rappresentata dalla 'confluenza' di un decreto–legge in un altro. Tale tecnica è ritenuta dall'ordinanza "frutto di un anomalo uso del

peculiare procedimento di conversione del decreto legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intellegibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)". Ciò premesso, oggetto di valutazione da parte della Corte è la norma originariamente contenuta nell'articolo 2 del decreto–legge n. 85 del 2022 e poi trasfusa nell'articolo 7–*ter* del decreto–legge n. 68 del 2022.

La Corte ha poi constatato che tanto la disciplina censurata quanto lo *jus superveniens* hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico, così rivelando la natura di legge–provvedimento (sentenze n. 186 e 89 del 2022; n. 49 del 2021; n. 168 del 2020 e n. 181 del 2019).

Ancora, la Corte ha stabilito che la sopravvenienza normativa comporta non solo una nuova regolazione della materia e conseguente abrogazione delle norme censurate (ex art. 15 delle disposizioni preliminari del codice civile), ma potrebbe essere applicabile nella definizione dei giudizi principali.

La Corte ha, quindi, evidenziato come la pronuncia del giudice amministrativo andrebbe rivalutata alla luce del sopraggiunto art. 14–*bis* del decreto–legge n. 145 del 2023, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetterebbe verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (ordinanze n. 72 e 36 del 2023; n. 231 3 n. 97 del 2022; n. 243 del 2021).

La sentenza n. 146 del 2024 della Corte Costituzionale in materia di decretazione d'urgenza

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 146 del 2 luglio 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, del decreto–legge n. 51 del 2023 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), avendo riscontrato l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione dei

decreti legge.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La norma oggetto della pronuncia prevedeva che i sovrintendenti delle fondazioni lirico–sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del decreto–legge n. 51, avessero compiuto il settantesimo anno di età, cessassero anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso. Questo in connessione con la norma di cui al precedente comma 2, la quale stabilisce, a regime, che il sovrintendente cessi in ogni caso dalla carica al compimento del settantesimo anno di età.

I motivi del ricorso

Con ordinanza del 25 ottobre 2023, il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 77, 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto–legge n. 51 del 2003, nella parte in cui prevedeva, a decorrere dal 1° giugno 2023, la cessazione dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico–sinfoniche per coloro che, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto–legge, avessero compiuto il settantesimo anno di età.

In particolare, nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* ha prospettato:

- il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), ritenendo che la disposizione censurata, diretta a regolare un unico caso – quello del sovrintendente del Teatro San Carlo –, introducesse arbitrarie disparità di trattamento, ledesse l'affidamento e non fosse giustificata dall'esigenza di favorire il ricambio generazionale;
- la violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa (artt. 97 e 98 Cost.), in quanto la decadenza automatica, legata a fattori estranei alle prestazioni svolte, avrebbe esposto la fondazione

al pericolo di discontinuità gestionale e privato l'interessato del diritto di far valere le proprie ragioni, con le garanzie del giusto procedimento;

- la violazione dell'art. 77 Cost., la disposizione censurata essendo stata introdotta con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dalla Costituzione. Le finalità enunciate nel preambolo, concernenti la necessità di salvaguardare l'efficienza delle fondazioni lirico–sinfoniche, non avrebbero infatti alcuna attinenza con la disposizione censurata, giacché il loro perseguimento avrebbe imposto piuttosto di procedere a un avvicendamento graduale e non di disporre una decadenza immediata dalla carica.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha accolto le questioni in riferimento all'art. 77 Cost. e ha dichiarato assorbite le altre censure.

Essa ha anzitutto ribadito che il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, pur essendo affidato all'autonoma scelta politica del Governo, risulta tuttavia assoggettato a precisi «limiti costituzionali» e a «regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche».

Il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico assunto dal Governo «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)» e dev'essere esercitato «nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari».

In coerenza con il ruolo assegnato al Parlamento dalla disciplina costituzionale – che rimette all'esercizio collettivo delle due Camere la funzione legislativa (art. 70 Cost.) –, «le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere».

In questo quadro la Corte ha osservato che, stante la titolarità, da parte del Governo, del potere di adottare decreti–legge (ex art. 77 Cost.), lo stesso Governo non può, però, «dare un'interpretazione talmente ampia

dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto–legge e della legge di conversione».

Richiamando la sua stessa giurisprudenza, la Consulta ha ricordato che «la pre–esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto–legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto–legge […], quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione […]», con ciò ribadendo la propria competenza a pronunciarsi sul punto.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, a fronte di un primo orientamento volto a riconoscere una natura squisitamente politica alla valutazione dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti–legge, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 la Corte ha rivendicato la legittimità del proprio sindacato sui richiamati presupposti, pur essendo giunta a una dichiarazione di illegittimità in un numero limitato di occasioni (si richiamano in particolare le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 220 del 2013; sul punto si rinvia anche al dossier *Appunti per il Comitato per la legislazione – la sentenza n. 146 del 2024 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza*).

La Corte ha, peraltro, rilevato come il tema della mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza risulti intrecciato con quello dell'eterogeneità della disposizione. In proposito, la sentenza in commento riafferma e rafforza il principio, già enunciato nella sentenza n. 22 del 2012, secondo cui l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto–legge in cui è inserita costituisce un "indice sintomatico" della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza.

Nel caso concreto la Corte ha segnalato che, seppure il preambolo del

decreto–legge facesse riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico–sinfoniche», non si poteva ravvisare un collegamento tra tali finalità – che peraltro risultano «prospettate in termini generici e apodittici» – e la cessazione degli incarichi in corso disposta dalla norma censurata.

Oltre a non trovare «un saldo e riconoscibile ancoraggio» né nel titolo del decreto–legge né nel preambolo, secondo la Corte la disposizione censurata – stante il suo «puntuale contenuto precettivo» – sfuggirebbe anche a una «traiettoria finalistica comune, capace di disvelare […] una *ratio* unitaria, che valga a raccordarla alle altre previsioni del decreto–legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti».

A partire dalla sentenza n. 22 del 2012 sopra richiamata, la Corte costituzionale ha censurato l'eterogeneità di disposizioni inserite nei decreti–legge nel corso dell'*iter* di conversione. Nel caso della sentenza n. 146, invece, l'eterogeneità – e, conseguentemente la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza – è stata rilevata con riferimento a una norma presente nel testo iniziale del decreto–legge.

In proposito, il Considerato in diritto n. 7 si sofferma sull'impatto che decreti–legge nei quali siano inserite "norme intruse" hanno sull'ordinato lavoro parlamentare. Sul punto la Corte rileva, in particolare, che «in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare una legge di conversione del decreto–legge, l'eterogeneità dell'atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo. La brevità del termine assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto».

La Corte ha, inoltre, segnalato la connessione esistente tra la presenza all'interno dei decreti–legge di "norme intruse" perché eterogenee e il tema della chiarezza della legge, richiamando a tal proposito la recente sentenza n. 110 del 202,3 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale perché radicalmente "oscura" e inintellegibile e quindi

irragionevole e lesiva dell'articolo 3 della Costituzione.

Ritenendo che elementi probanti della straordinaria necessità e urgenza dell'intervento normativo, oltre a non essere stati introdotti nel corso del giudizio svoltosi innanzi ad essa, non potessero rinvenirsi neppure nel contesto della discussione parlamentare, la Corte costituzionale ha, dunque, ritenuto di dover connotare come evidente l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza con riferimento alla disposizione censurata, dichiarando, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto–legge n. 51 del 2023, come convertito.

La sentenza n. 192 del 2024 sulla legge di attuazione dell'autonomia differenziata

Con la sentenza n. 192 del 2024 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 86 del 2024 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), offrendo, peraltro, una interpretazione costituzionalmente orientata di altre disposizioni della medesima legge e rivolgendo un monito al legislatore.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale le seguenti disposizioni della legge impugnata: **articolo 1, comma 2; articolo 2, comma 1, primo e terzo periodo, e comma 2; articolo 3, commi da 1 a 10; articolo 4, comma 1, primo periodo; articolo 8, comma 2; articolo 9, comma 4; articolo 11, comma 2**.

La Corte ha altresì dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità sopravvenuta, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'articolo 1, commi da 791 a 801–*bis*, della **legge n. 197 del 2022** (legge di bilancio per il 2023).

I motivi del ricorso

Le regioni Puglia, Toscana, Campania e la regione autonoma Sardegna hanno impugnato – con distinti ricorsi aventi in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati, e per tale ragione riuniti e definiti con un'unica pronuncia – la legge n. 86 del 2024, anzitutto nella sua totalità, nonché con riferimento a specifiche disposizioni.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sua pronuncia, i ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale che in parte si sovrappongono e che possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche:

a. questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del *Considerato in diritto*);
b. questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del *Considerato in diritto*);
c. questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del *Considerato in diritto*);
d. questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del *Considerato in diritto*);
e. questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del *Considerato in diritto*);
f. altre questioni (punti 30 e 31 del *Considerato in diritto*).

Più nel dettaglio, con riferimento al primo gruppo di questioni, tutte le ricorrenti hanno contestato il fatto che gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», contemplano una devoluzione *sine limite*, suscettibile di ricomprendere tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia. In questo modo – hanno osservato le ricorrenti – è stato violato l'art. 116, terzo comma, Cost., che consente "forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie", corrispondenti dunque solo a una frazione delle competenze individuate dall'art. 116, terzo comma, Cost., da individuare

con esercizio ragionevole delle prerogative costituzionali.

Le regioni ricorrenti hanno contestato, altresì, l'assenza, nell'ambito della legge sindacata, di una previsione che richiedesse che l'istanza di maggiore autonomia della singola regione fosse **giustificata da peculiari specificità territoriali della regione** stessa, e che facesse riferimento a parametri oggettivi e valutabili per la relativa individuazione.

Con riguardo al secondo gruppo di questioni, tutte le regioni hanno impugnato l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai "**princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197**", i quali dunque vengono qualificati *ex post*, da una norma di pari grado, come disposizioni recanti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, cui il Governo dovrà conformarsi in sede di adozione dei predetti decreti legislativi.

Tutte le regioni hanno, poi, impugnato l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata», denunciandone l'intenzione di **riservare l'iniziativa legislativa (relativa alla legge "di differenziazione") al Governo**, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. Le ricorrenti evocano, come parametri, anche l'art. 71, primo comma, Cost., secondo cui «[l]'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale», nonché l'art. 121, secondo comma, Cost., che fra questi organi fa rientrare anche i consigli regionali.

Sempre con riferimento al secondo gruppo di questioni, le regioni Toscana

e Campania hanno impugnato anche l'art. 2, comma 8, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Secondo le ricorrenti, tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché fa riferimento a una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa ("prendere o lasciare"), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario *iter* legislativo, comprendente il potere di emendamento.

Tutte e quattro le ricorrenti hanno impugnato, poi, l'art. 3, comma 7, che affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze, rilevando, tra l'altro, la violazione del principio di legalità.

La regione Campania ha impugnato anche l'art. 3, comma 9, in base al quale, «[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801–*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», per violazione dell'art. 3 Cost.

Rispetto al terzo gruppo di questioni, le regioni Puglia, Campania e la regione autonoma Sardegna hanno impugnato le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè **che introducono la distinzione fra "materie–LEP" e materie "no–LEP"**, invocando quali parametri di giudizio gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie "no–LEP"), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost.

Con riferimento al quarto gruppo di questioni, le ricorrenti hanno

sollevato una serie di censure che contestano il rispetto del principio di leale collaborazione, le quali, tuttavia, non hanno trovato accoglimento da parte della Corte.

Quanto al quinto gruppo di questioni, le Regioni Puglia, Toscana e Campania hanno anzitutto impugnato l'art. 8, comma 2, che, consentendo alla regione di «spendere a piacimento […] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter–regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte.

La regione Puglia e la regione autonoma Sardegna hanno impugnato, poi, l'art. 9, comma 4, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica […]», nella misura in cui, per l'appunto, rende **meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle regioni ad autonomia particolare**.

La decisione della Corte costituzionale

Prima di esaminare i diversi gruppi di questioni – e solo dopo aver ricostruito, attraverso la propria interpretazione, il significato assunto dall'art. 116, terzo comma, Cost., nell'ambito del più ampio contesto del titolo V, così come risultante dalla riforma costituzionale del 2001 –, la Corte ha ritenuto di dover anzitutto risolvere quella relativa all'applicabilità dello stesso art. 116, terzo comma, alle regioni ad autonomia speciale, da ciò dipendendo la fondatezza delle censure avanzate dalla regione autonoma Sardegna come potenziale richiedente l'autonomia differenziata.

La Consulta ha, dunque, affermato che l'art. 116, terzo comma, Cost.,

nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «ad altre regioni», vale a dire alle regioni diverse da quelle (speciali) indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost., è chiaro nel riferirsi alle sole regioni ordinarie.

Essa ha poi chiarito, però, la non decisività di questo dato per la soluzione della questione, giacché l'eventuale estensione alle regioni speciali dell'art. 116, terzo comma, Cost., dipende non solo da una interpretazione della medesima disposizione costituzionale, bensì anche da quella dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, cioè dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dagli statuti speciali, estendibili alle medesime in virtù della c.d. clausola di maggior favore ivi prevista.

A tale riguardo, la Corte ha osservato che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» previste dal citato art. 10 **sono solo quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie**, che per l'appunto vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti speciali. Esse non possono, dunque, essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.

D'altra parte – ha aggiunto la Corte – è la *ratio* stessa dell'art. 116, terzo comma, Cost. a escludere che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore, giacché tale disposizione consente proprio di "rompere" l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici.

Nel contesto delle regioni speciali, dunque, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali, non essendo concepibile che in tali statuti sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a "specializzare" sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'**incostituzionalità dell'art.**

11, comma 2, della legge 84 del 2024 – il quale stabiliva che le disposizioni della medesima legge si applicassero anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001 –, **per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost**.

La Consulta ha, poi, proceduto ad esaminare il primo gruppo di questioni, anch'esse inerenti all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e, in particolare, quelle con cui le ricorrenti hanno censurato diverse disposizioni della legge impugnata in quanto idonee a consentire trasferimenti "indiscriminati", potenzialmente riguardanti «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito.

Nel ritenere tali questioni fondate, la Corte ha chiarito che l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi **specifiche funzioni**, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una **ragionevole giustificazione**, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del **principio di sussidiarietà**. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali, e l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione a un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

Per tali ragioni essa ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]» anziché «[l]attribuzione di *specifiche funzioni* relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]»;
- dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con

riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;

- dell'art. 2, comma 2, il quale stabiliva che l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione potessero concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni; tale disposizione prevedeva altresì che, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, potesse limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell'atto di iniziativa;
- dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;
- dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;
- dell'art. 2, comma 1, primo periodo, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Rispetto al secondo gruppo di questioni, concernenti il tema delle **fonti del diritto**, e, più in particolare, con riferimento alle questioni sollevate in merito all'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, la Corte costituzionale, ritenendole infondate, ha ritenuto di potere e, dunque, di dover fornire un'**interpretazione costituzionalmente conforme** della disposizione impugnata, precisando anzitutto che essa va letta in collegamento con l'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Alla disposizione impugnata va pertanto attribuito lo scopo di garantire la

prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.

La Corte ha, poi, precisato che l'art. 116, terzo comma, Cost. non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, facendo esso riferimento ad un'iniziativa politico–amministrativa, e non all'iniziativa legislativa in senso tecnico, allo scopo di stabilire che la procedura di conferimento delle ulteriori forme di autonomia debba essere avviata dallo stesso soggetto interessato.

Rispetto alle questioni sollevate con riferimento all'art. 2, comma 8, la Consulta, dichiarandole infondate, ha chiarito che l'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. – secondo cui «La legge [di differenziazione] è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» – **va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa da parte del Parlamento**, giacché, in caso contrario, oltre a determinarsi un irrigidimento del procedimento di differenziazione (che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa), si svuoterebbe il ruolo delle Camere. Come la Corte stessa ha rilevato, la legge di differenziazione è, infatti, abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Per tali ragioni, seppure la lettera dell'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa ("prendere o lasciare"), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti.

Naturalmente – ha aggiunto la Corte –, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una "condizionalità" derivante dall'intesa, qualora le Camere intendessero apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso,

esso dovrebbe essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

Merita peraltro al riguardo segnalare come, più in generale sul ruolo del Parlamento, la sentenza n. 192 si soffermi anche in passaggi precedenti (*Considerato in diritto n. 4*), laddove si ricorda che "il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei "popoli regionali" che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale **cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento** e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002) […] La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alle Costituzione. **Spetta però solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale**. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il **Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza–opposizione**".

Con riferimento quindi alla **delega legislativa** in materia di definizione dei LEP, conferita dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dopo aver precisato che, in linea generale, la determinazione dei principi e criteri

direttivi per l'esercizio di una **delega** legislativa «ben può avvenire ***per relationem***, [vale a dire] con riferimento ad altri atti normativi, purché **sufficientemente specifici**» (sentenza n. 156 del 1987), la Consulta ha, però, ritenuto che le norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1 (cioè i commi da 791 a 801–*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022[1]) non fossero idonee a fondare una legittima delega *per relationem*, a causa della loro «pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta **inevitabilmente destinata alla genericità**».

Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nonché, in via consequenziale (ex art. 27 della legge n. 87 del 1953), dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio), divenuti inapplicabili in quanto strettamente connessi alla disposizione caducata (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

A proposito delle questioni riferite all'art. 3, comma 7, la Consulta le ha ritenute fondate per violazione dell'articolo 3 Cost., rilevando, più in particolare, l'irragionevolezza dell'art. 3, comma 7, per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1.

1. Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793). Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»). Secondo la Corte, tali finalità si rivelano alquanto generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. D'altro canto, le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

Mentre, infatti, l'art. 3, comma 1, conferisce una delega legislativa per la **determinazione dei LEP**, l'art. 3, comma 7, prevede che questi **futuri decreti legislativi** possano essere **successivamente modificati** con un atto sub–legislativo, cioè **con un d.P.C.m.**, configurando così «un meccanismo intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti».

Un meccanismo che, anzitutto, si distingue da quello della delegificazione perché, mentre l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, esso prevede invece la modifica di un atto legislativo futuro – e dunque inesistente – ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.), che viene perciò configurato come una fonte primaria. A tale proposito, la Consulta ha ricordato che il **Comitato per la legislazione** della Camera dei deputati aveva rilevato, nel parere reso sul provvedimento, la discordanza tra il meccanismo ivi introdotto e quello della delegificazione, richiedendo alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione.

Ad abundantiam, la Corte ha altresì rilevato che la norma impugnata finisse anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), e, dall'altro, con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferiva un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.

Anche la questione relativa all'art. 3, comma 9, promossa dalla regione Campania per violazione dell'art. 3 Cost. (contraddittorietà dell'art. 3, comma 9, rispetto all'art. 3, comma 1), è stata ritenuta fondata.

La norma impugnata tiene, infatti, ferma la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1,

commi da 791 a 801–*bis*, legge n. 197 del 2022, per l'illustrazione del cui contenuto si veda sopra), determinando una anomala convivenza tra tale percorso e quello di cui all'art. 3, comma 1 (che, come si è visto, prevede la determinazione dei LEP con decreto legislativo).

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, ha determinato altresì, **in via consequenziale**:

- **l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta** a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei **commi da 791 a 801–*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022**;
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801–*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»;
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801–*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta infatti incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.

Quanto al terzo gruppo di questioni, relative ai livelli essenziali delle prestazioni (**LEP**), la Corte le ha ritenute non fondate, dichiarando di dover dare una **interpretazione costituzionalmente orientata** all'art. 3, comma 3, della legge impugnata, il quale stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ma solo in quelle ivi elencate.

Secondo la Consulta, la qualificazione, ad opera del legislatore, di una **materia** come "**no–LEP**" produce quale inevitabile conseguenza quella di **escludere** la possibilità che i relativi **trasferimenti** riguardino **funzioni attinenti a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**. Laddove,

dunque, lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no–LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà procedere alla previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Sul quarto gruppo di questioni, riguardanti il tema della leale collaborazione, la Corte si è pronunciata escludendone la fondatezza, senza peraltro rinvenire la necessità di procedere ad alcuna interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Con riferimento al quinto gruppo di questioni, concernenti i **profili finanziari** del regionalismo differenziato, la Corte ha anzitutto ritenuto fondate quelle prospettate in merito all'art. 8, comma 2, che fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata.

La Consulta anzitutto ha precisato che la legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è presupposto del trasferimento), e, dall'altro, del **finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione**.

Per il primo, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia, mentre il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione segue una logica diversa, perché in tal caso si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale finanziamento, la legge si muove nella prospettiva dell'**invarianza finanziaria** («Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», art. 9, comma 1).

Quella del trasferimento a costo zero – ha osservato la Corte – è una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost.,

dovendo l'autonomia differenziata essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Dunque, poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, **è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente**. Questo criterio, in linea di principio, **esclude il riferimento alla spesa storica** per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà.

Per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, la Corte ha altresì affermato che **le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di *Governance* europea**».

La Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza anche delle questioni sollevate con riferimento all'art. 9, comma 4.

Secondo la Consulta tale disposizione, comportando la **facoltatività** – anziché l'obbligatorietà – **del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica**, introduce per queste regioni un regime più favorevole di quello a cui sono sottoposte le altre, andando perciò a violare l'art. 3 Cost.

La norma impugnata si pone, inoltre, in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo

comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 9, comma 4, è stato dunque dichiarato **costituzionalmente illegittimo** nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.

Nell'affrontare le questioni riguardanti i profili finanziari del regionalismo differenziato, la Corte costituzionale ha inoltre rivolto un **monito** al legislatore, dichiarando di non poter «esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione».

Si segnala che, dopo la pubblicazione della legge 86 del 2024, sono state presentate alcune **richieste di *referendum* abrogativo**, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione.

Una di queste richieste, finalizzata alla raccolta delle **500.000 firme** necessarie per attivare il procedimento referendario, riguarda l'abrogazione totale della legge sull'autonomia differenziata.

Anche alcuni **consigli regionali** hanno deliberato in ordine alla richiesta di referendum abrogativo.

Il Consiglio della regione **Campania**, nella seduta dell'8 luglio 2024, ha approvato due delibere (la n. 1 e la n. 2 del 2024) riguardanti rispettivamente una richiesta di referendum per l'abrogazione totale e una per l'abrogazione parziale della legge 86 del 2024.

In seguito i consigli regionali di altre quattro regioni hanno approvato richieste analoghe:

- **Emilia–Romagna**: deliberazioni n. 185 e 186 del 10 luglio 2024, pubblicate nel Bollettino ufficiale della regione Emilia–Romagna 15 luglio 2024, n. 234;
- **Toscana**: deliberazioni n. 48 e n. 49 del 16 luglio 2024, pubblicate nel Bollettino ufficiale della regione Toscana, 22 luglio 2024, n. 37;
- **Sardegna**: mozioni n. 7 e n. 8, approvate nella seduta del 17 luglio 2024;
- **Puglia**: deliberazioni n. 127 e 128 del 23 luglio 2024.

Le due iniziative referendarie, di origine rispettivamente popolare e regionale, concernenti l'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024, sono state unificate con ordinanza interlocutoria dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 2 dicembre 2024, in quanto relative a identico quesito (articolo 32, comma 4, legge n. 352/1970).

Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'**Ufficio centrale per il *referendum***, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta di *referendum* abrogativo sull'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 con il seguente quesito unificato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024"?».

Con la medesima ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato non conforme a legge la richiesta di *referendum* sul quesito relativo all'abrogazione parziale della stessa legge n. 192/2024, presentata dai consigli regionali.

La **Corte costituzionale**, con la sentenza n. 10 del 2025, ha ritenuto **inammissibile il quesito referendario** riguardante l'**abrogazione totale** della legge n. 86 del 2024.

Essa ha anzitutto ricordato che, per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio sull'ammissibilità della richiesta referendaria è volto a «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili

in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico–sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenze n. 59 del 2022 e n. 17 del 2016).

La Consulta ha, dunque, rilevato l'insussistenza delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75, secondo comma, Cost., l'oggetto del quesito non essendo riconducibile ad alcuna delle categorie di leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico–sistematica (quali le leggi tributarie, le leggi di bilancio, le leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie).

Dopodiché essa è passata ad esaminare i limiti di ammissibilità riguardanti il quesito referendario, riscontrandone anzitutto la peculiarità, determinata dalla sopravvenienza della sentenza n. 192 del 2024, la quale ha inciso profondamente sulla disciplina originariamente contenuta nella legge n. 86 del 2024.

Secondo la Corte, il **quesito** in esame si dimostra – sotto il profilo sostanziale – **privo di chiarezza quanto al suo oggetto**, considerato che la sentenza n. 192 del 2024 ha determinato:

- il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie);
- la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP di cui alla legge n. 86 del 2024;
- la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a "materie LEP", nonché – per la stessa ragione – relative a materie "no–LEP", là dove esse incidono su diritti civili e sociali; rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie "no–LEP", a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l'iniziativa regionale sia «giustificata alla luce del principio

di sussidiarietà»;

- l'individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie "no–LEP" («commercio con l'estero» e «professioni»).

In definitiva, argomenta la Corte, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, che ne è risultata incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria.

Di conseguenza, risulta obiettivamente oscuro per l'elettore l'oggetto del quesito, che originariamente riguardava la legge n. 86 del 2024 nel suo testo iniziale e ora riguarda quel che resta della legge a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla sentenza citata. Un oggetto – ha affermato la Consulta – «sostanzialmente non decifrabile», che porrebbe l'elettore in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024, impedendogli l'espressione di un voto libero e consapevole.

La Corte ha ritenuto, inoltre, che il quesito fosse **privo di chiarezza** anche **quanto alla sua finalità obiettiva**, proprio a causa dell'oscurità del suo oggetto, con il rischio che esso si risolvesse nel far esercitare un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza del giudice costituzionale, bensì a favore o contro il regionalismo differenziato.

A tale riguardo, la Corte ha affermato la necessità di evitare che il *referendum* abrogativo si trasformi «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978, richiamata anche dalla sentenza n. 56 del 2022).

Se si fosse ammessa la richiesta in esame, si sarebbe quindi determinata,

per la Corte, una «radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale».

4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2023 E NEL 2024

A cura del CNR–ISSiRFA

4.1 LE LEGGI REGIONALI: DATI QUANTITATIVI ED ELEMENTI QUALITATIVI*

Le leggi per numero e dimensione fisica

—Nel 2024, le regioni hanno approvato complessivamente 581 leggi (*cfr.* tabella 1 2024): 577 leggi ordinarie e 4 leggi statutarie (*cfr.* tabella 1a e 1b 2024).

Si registra, dunque, la contrazione di 42 unità rispetto alle 623 leggi promulgate nel 2023: 618 leggi ordinarie e 5 leggi statutarie (*cfr.* tabella 1a e 1b 2023). Anche nel 2022 le leggi erano 623 (620 ordinarie e 3 statutarie).

Più nel dettaglio, le leggi diminuiscono di 39 unità nelle regioni ordinarie (452 contro 491) e di sole 3 unità nelle specialità (129 contro 132).

La produzione legislativa si sta, dunque, nuovamente attestando sui dati degli anni immediatamente successivi alla revisione costituzionale del 2001 – anche se 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.

** Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, CNR–ISSiRFA.*

La contrazione del numero delle leggi incomincia a registrarsi a partire dal 2021 quando venivano promulgate complessivamente 671 leggi mentre nel 2020 le leggi erano 708, nel 2019 699 e nel 2018 767.

La riduzione della complessiva produzione legislativa sembra confermata anche dalle dimensioni fisiche degli atti. Il numero degli articoli, infatti, passa dai 7.467 del 2023 e ai 7.050 del 2024 e il numero dei commi dai 21.629 del 2023 e ai 18.783 del 2024 (*cfr.* tabella 1 2023 e 2024).

Anche per il biennio in esame, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da regione a regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico–istituzionali specifiche e diverse. In particolare, dal confronto dei dati dei due anni di riferimento emerge un incremento, più o meno rilevante, della produzione legislativa in alcune regioni (Lombardia, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, provincia autonoma di Trento, Sardegna), una diminuzione, più o meno significativa, in altre (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia–Romagna, Marche, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, provincia autonoma di Bolzano) e una certa stabilizzazione in Campania, Lazio, Liguria, Veneto, Sicilia, Trentino–Alto Adige e Valle d'Aosta.

Il rallentamento dell'attività normativa è legato, molto probabilmente, al cambio di legislatura avvenuto in alcune regioni sia nel 2023 che nel 2024[1] mentre la stabilizzazione o il leggero incremento della produzione legislativa di altre – ad esempio, Emilia–Romagna soprattutto nel periodo dell'emergenza sanitaria (anni 2021–2023) – fanno, comunque, seguito al costante e progressivo decremento che si registra ormai da molti anni. Infatti, come si legge nel Rapporto sulla legislazione della regione, "l'Assemblea si muove su una strada che punta più sulla qualità che sulla quantità della produzione legislativa, nonché sulla delegificazione, seguendo un filo conduttore che ha caratterizzato le precedenti legislature, in particolare, nel passaggio dalla VI all'VIII legislatura. In quegli anni, infatti, il numero complessivo annuale delle leggi scende da 53 nel 1995, a 38 nel 1999 e 2000,

1. Nel 2024 sono andate al voto le regioni Sardegna, Abruzzo, Basilicata, Piemonte, Liguria, Emilia–Romagna e Umbria; nel 2023 le regioni Lazio, Lombardia, Friuli–Venezia Giulia, Molise e Trentino–Alto Adige.

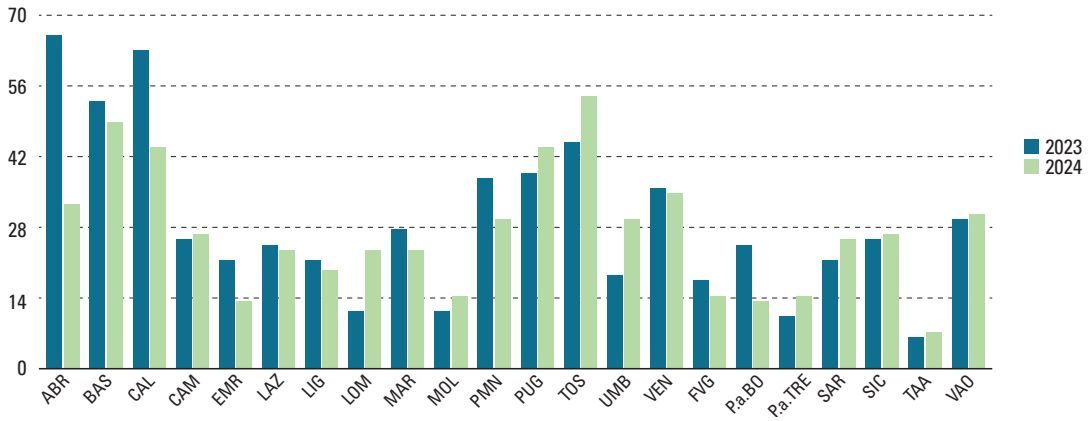
per arrivare a 31 nel 2019”[2].

Tra le regioni che registrano un aumento del numero delle leggi figura la Toscana. La regione, come si ricava dal grafico 1, passa, infatti, dalle 44 leggi del 2023 alle 53 del 2024 con un incremento anche delle dimensioni fisiche (dai 563 articoli e 1.194 commi del 2023 passa agli 829 articoli e ai 1.886 commi del 2024).

Certo non siamo ancora ai livelli del 2020 (82 leggi) ma dopo il *trend* in costante diminuzione degli anni successivi (49 leggi nel 2021, 43 nel 2022) il dato del 2024 è senz’altro degno di nota e dovrà essere monitorato negli anni a venire.

Nel 2024, tra le regioni ordinarie, oltre alla Toscana, hanno il primato delle leggi più pesanti la Puglia con 539 articoli e 1.526 commi (427 articoli e 2.718 commi nel 2023) e, nonostante la significativa riduzione in valori assoluti del numero delle leggi, l’Abruzzo con 390 articoli e 1.002 commi (982 articoli e 2.852 commi nel 2023). Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 440 articoli e 3.236 commi (282 articoli e 2.722 commi nel 2023), seguita dalla regione Valle d’Aosta con 460 articoli e 1.133 commi (403 articoli e 1.026 commi nel 2023).

GRAFICO 1
PRODUZIONE LEGISLATIVA (ANNI 2023–2024)



2. Regione Emilia–Romagna, Assemblea legislativa, Ventiduesimo Rapporto sulla legislazione della regione Emilia–Romagna Anno 2023, aprile 2024, p. 6. La regione fornisce il dato della “delegificazione”, vale a dire il ricorso, in alcuni importanti ambiti materiali, ad atti amministrativi cui la legge rinvia: nel 2023 a fronte di 21 leggi sono state adottate dall’Assemblea 30 delibere di cui 3 atti di programmazione. Il Rapporto è disponibile sul sito dell’Assemblea legislativa (www.assemblea.emr.it).

Le leggi per soggetto proponente e durata dell'*iter*

Guardando al soggetto proponente (*cfr.* tabelle 2, 2a 2024 e grafico 2), l'iniziativa delle leggi del 2024 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali (Giunta e Consiglio); 4 leggi sono di iniziativa mista (frutto cioè dell'unificazione di testi proposti dai due organi) mentre non risultano leggi originate da iniziativa popolare o provenienti da enti locali[3].

La maggior parte delle leggi promulgate risulta essere di iniziativa dell'Esecutivo. Infatti, su 581 leggi regionali, 352, pari al 60,6% sono di iniziativa della Giunta e 225, pari al 38,7% sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 57,7% e 70,5% di iniziativa dell'Esecutivo; 41,6% e 28,7% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

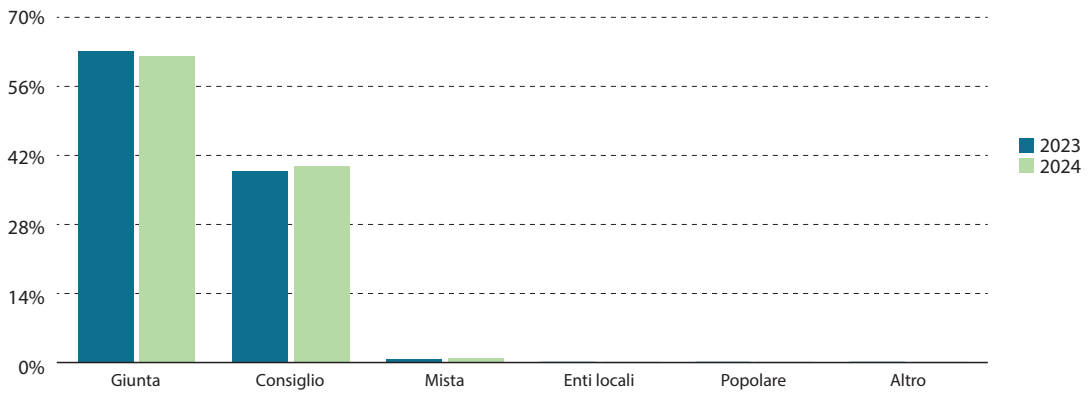
Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra regioni; nel 2024, tra le altre, il Friuli Venezia Giulia (92,9%), il Molise (92,9%), la provincia autonoma di Bolzano (92,3%) e la Liguria (78,9%) sono le regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (83,7%), la Sardegna (64,0%) e la Campania (61,5%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2023, la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Infatti, su 623 leggi regionali, 386, pari al 62,0% erano di iniziativa della Giunta e 234, pari al 37,6% erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 58,5% e 75,0% di iniziativa dell'Esecutivo; 41,3% e 23,5% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato emergevano differenze tra regioni; nel 2023, tra le altre, la Valle d'Aosta (96,6%), il Molise (90,9%), il Friuli Venezia Giulia (88,2%), l'Emilia–Romagna e la Liguria (entrambe 85,7%) erano le regioni con la maggiore incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (80,6%), la Campania (64,0%) e la Sardegna (52,4%) erano gli enti nei quali dominavano le leggi di iniziativa assembleare.

3. Nel 2024, in Toscana, è stata presentata una proposta di legge di iniziativa popolare (sul suicidio assistito) approvata però nel 2025 e una proposta di legge di iniziativa degli enti locali, assegnata alla Commissione competente per materia ma non ancora discussa.

GRAFICO 2
INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE (ANNI 2023–2024)



Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2024, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta–Consiglio.

Considerando il complesso delle regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dello 0,7% (era dello 0,5% nel 2023): è dello 0,8% nelle specialità (era dell'1,5% nel 2023) e dello 0,7% nelle regioni ordinarie (era dello 0,2% nel 2023). Si registra, dunque, un leggero decremento nelle specialità e un lieve aumento nelle regioni ordinarie.

La prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo è dovuta alla circostanza che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)[4], sono ad iniziativa vincolata. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della regione Lombardia, si tratta "di atti legati a passaggi legislativi obbligati, quali la manovra di bilancio (rendiconto, assestamento, stabilità, bilancio) e la legislazione di riordino e manutenzione (riordino normativo e collegato)"[5]. In particolare, le leggi legate al bilancio occupano il 32,0% delle leggi del 2024 – il 29,4% delle leggi del 2023, il 29,2% delle leggi del 2022, il 28,8% delle leggi del 2021 e il 29,1% delle leggi del 2020 – sulle quali però è fervente l'attività emendativa dell'Assemblea e, spesso, dei consiglieri appartenenti ai gruppi di minoranza.

4. Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (36/2001, art. 13).
5. *Cfr.* Regione Lombardia–Il Consiglio, Rapporto 2023 sulla legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, marzo–dicembre 2023, 2024, p. 33. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it)

Per contro, alcune regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta[6] ma anche un buon tasso di successo.

Successo che però in alcune regioni – che pure negli anni passati ne avevano sottolineto la costante crescita[7] – a partire dal 2023, tende a diminuire[8].

Le leggi di iniziativa dei consiglieri, poi, continuano a interessare non solo temi affidati tradizionalmente all'iniziativa assembleare (come, ad esempio, profili istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture) ma si caratterizzano anche per occupare spazi afferenti agli altri settori di intervento regionale. Ad esempio, la regione Toscana, nel Rapporto sulla legislazione 2023 segnala che le leggi di iniziativa consiliare, oltre a toccare ambiti materiali afferenti all'"ordinamento istituzionale" (tra gli altri, organi della regione, rapporti internazionali e con l'Unione europea, personale e amministrazione), hanno interessato, in particolare, i servizi sociali e i beni e le attività culturali[9].

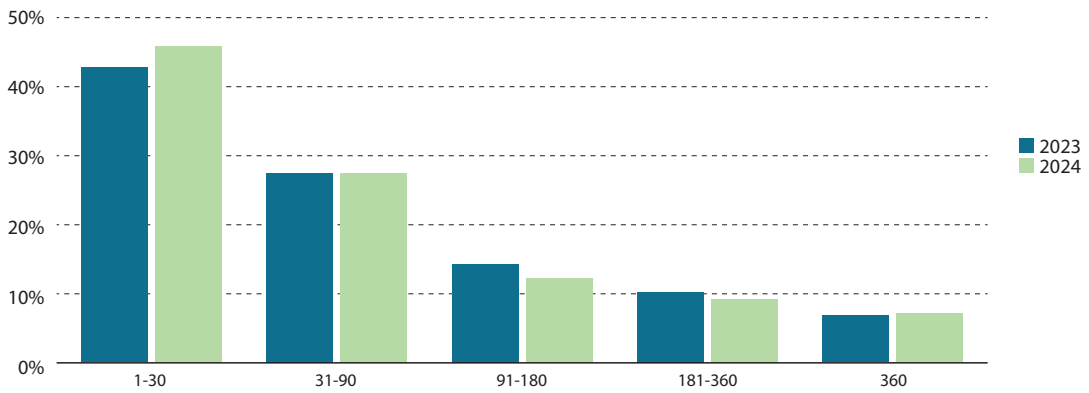
Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta consiliare della Commissione competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (*cfr.* tabelle 3, 3a 2024 e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (260 leggi, pari al 44,8% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (159 leggi, pari al 27,4%); tra 91 e 180 giorni (72 leggi, pari al 12,4%), tra i 181 e 360 (50, pari all'8,6%), oltre i 360 giorni (40 leggi, pari al 6,9%). Anche in questo caso le differenze tra regioni sono sensibili. Ad esempio, nelle regioni Molise e Friuli Venezia Giulia il

6. Dalle risposte al questionario 2024, infatti, risultano presentati 884 progetti di legge di iniziativa consiliare (con la Sicilia che fa la parte del leone con 142 progetti) e 660 di iniziativa della Giunta (con i 257 progetti della Puglia). Anche dalle risposte al questionario 2023 emergeva che la maggior parte dei progetti proveniva dai consiglieri (1.157) mentre quasi il 50% in meno (639 progetti di legge) erano di iniziativa della Giunta.
7. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2022, maggio 2023, p. 162. Nel Rapporto si legge che il successo dei progetti di iniziativa consiliare origina dal fatto che "in molti casi l'iniziativa parte dall'Ufficio di presidenza e quindi è espressione sia della maggioranza che dell'opposizione, entrambe componenti dell'Ufficio di presidenza". Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it)
8. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, maggio 2024. A p.162 si legge, infatti, che "l'iniziativa consiliare continua ad essere presente ma, per la prima volta, diminuisce la sua percentuale di successo". Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).
9. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 158.

100,0% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia–Romagna il 53,8% tra 31–90 giorni; in Sicilia il 34,6%% tra 91 e 180; in Umbria il 24,1% tra 181 e 360 e ancora in Umbria, il 24,1% oltre i 360 giorni.

Situazione simile nel 2023 (*cfr.* tabelle 3, 3a 2023 e grafico 3) quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (262 leggi, pari al 42,1% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (170 leggi, pari al 27,3%); tra 91 e 180 giorni (85 leggi, pari al 13,6%), tra i 181 e 360 (65, pari al 10,4%%), oltre i 360 giorni (41 leggi, pari all'6,6%). Anche in questo caso le differenze tra regioni sono sensibili. Ad esempio, nella regione Lazio, il 91,7% ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Lombardia, il 54,5%% tra 31 e 90 giorni; in Puglia, il 31,6% tra 91 e 180; ancora in Puglia il 28,9% tra 181 e 360; in Umbria, il 16,7%% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, erano il Friuli Venezia Giulia con l'82,4% delle leggi a registrare un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la provincia autonoma di Bolzano con il 33,3% tra 31 e 90 giorni; la Sicilia con il 36,0% tra 91 e 180 giorni; ancora la Sicilia con il 48,0% tra 181 e 360 giorni; la provincia autonoma di Trento con il 30,0% a richiedere un *iter* superiore ai 360 giorni.

GRAFICO 3
DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI (ANNI 2023–2024)



Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi di stabilità e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche

alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali e le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Ad esempio, il testo della legge statutaria dell'Umbria (1/2024), approvato dalla Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari nel mese di aprile 2023, esaminato e approvato in prima lettura dall'Assemblea legislativa nel mese di giugno 2023 e in seconda lettura nel mese di ottobre 2023, è stato definitivamente pubblicato nel Bollettino ufficiale nel mese di febbraio 2024 (sul testo di legge non era stata presentata alcuna richiesta di referendum).

Infine, accanto a leggi con *iter* lungo, figurano anche interventi legislativi che hanno seguito un *iter* abbreviato – istituto disciplinato in alcuni Statuti – che prevede la presentazione della proposta di intervento legislativo direttamente all'Aula, senza quindi passare dall'esame delle Commissioni di merito.

Ad esempio, ha avuto un *iter* abbreviato la LR Toscana 37/2023 che detta disposizioni relative ai criteri prioritari per la selezione del personale delle segreterie di supporto agli organismi politici del Consiglio. La legge, modificando la LR 1/2009, introduce una deroga, per il gruppo misto o per i gruppi monocellulari, alla norma che prevedeva di scegliere, in parte, gli addetti alle segreterie politiche tra il personale che aveva già prestato servizio presso i gruppi consiliari o altri uffici di supporto agli organismi politici nella legislatura precedente[10]. La legge proviene dall'Ufficio di presidenza ed è, quindi, espressione di tutte le componenti ivi presenti, sia di maggioranza che di opposizione.

10. La legge in esame è richiamata in Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 139.

Le leggi per tipologia normativa

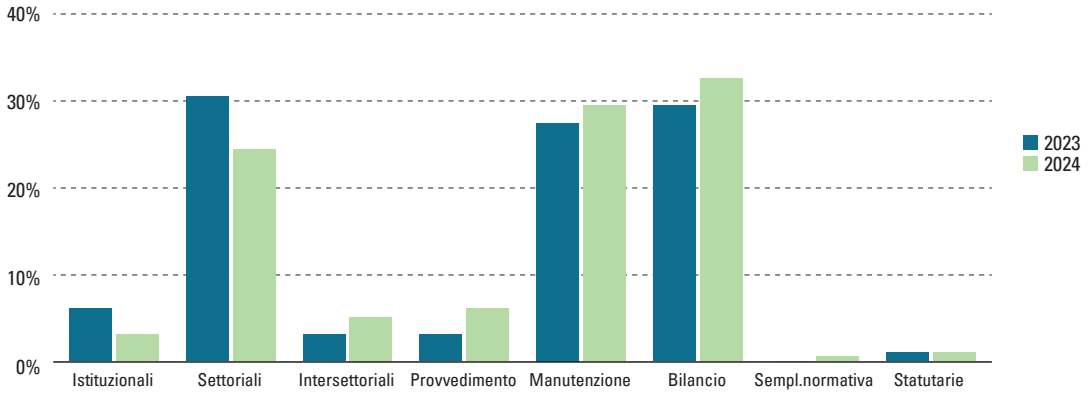
L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa si discosta dalle rilevazioni degli anni precedenti. Fino al 2022, infatti, la tipologia prevalente era stata quella delle leggi di manutenzione; nel 2024, invece, il primato spetta alle leggi classificate nella voce bilancio e nel 2023 alle leggi settoriali (*cfr.* tabelle 4, 4a 2023 e 2024 e grafico 4).

Partendo dal 2024, le leggi di bilancio sono, infatti, 186 (pari al 32,0% del totale); continuano a mantenere un posto significativo anche le leggi di manutenzione (171 leggi, pari al 29,4% del totale) e le leggi settoriali (137, pari al 23,6%). Poco rilevante è il numero degli interventi legislativi collocabili nelle altre categorie. Infatti, 35 – pari al 6,0% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 27 – pari al 4,6% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale[11]; 20 – pari al 3,4% del totale – sono leggi istituzionali; 4 – pari allo 0,7% del totale – sono leggi statutarie e 1 – pari allo 0,2% del totale – è una legge di semplificazione normativa.

Nel 2023, invece, 189 leggi (pari al 30,3% del totale) erano collocate nella tipologia delle leggi settoriali, 183 nelle leggi di bilancio (pari al 29,4% del totale)[12] e 165 nelle leggi di manutenzione (pari al 26,5% del totale). Sempre poco rilevante era il numero degli interventi legislativi inseriti nelle altre categorie: 40 – pari al 6,4% del totale – erano classificate nella tipologia delle leggi istituzionali; 21 – pari al 3,4% del totale – rientravano nelle leggi provvedimento; 20 – pari al 3,2% del totale – erano leggi plurisettoriali[13]; 5 – pari allo 0,8% del totale – erano leggi statutarie. Nel 2023 non erano state promulgate leggi di abrogazione generale.

11. Le leggi plurisettoriali della tabella 4 2024 non coincidono con le leggi classificate nel "multisettore" della tabella 7 2024 perché nella tabella per tipologia alcune leggi trovano collocazione nelle leggi di manutenzione (esempio collegati che contengono solo modifiche sono inserite in manutenzione, quelli che contengono anche disposizioni nuove sono classificate come intersettoriali). Nella tabella per macrosettori e materie, invece, le leggi (nuove e di manutenzione) sono collocate tutte nel "multisettore".
12. Le leggi di bilancio classificate per tipologia normativa (183) non coincidono con le leggi di bilancio classificate per materia (179) perché 4 leggi (3 dell'Abruzzo e 1 del Piemonte) sono nella tabella 4 2023 classificate in bilancio mentre nella tabella 7 2023 sono classificate nel "multisettore" quelle dell'Abruzzo (LLRR 8, 12 e 23/2023) e in "opere pubbliche" quella del Piemonte (LR 21/2023).
13. Per tale tipologia si rinvia alle considerazioni riportate nella nota 11.

GRAFICO 4
TIPOLOGIA NORMATIVA (ANNI 2023–2024)



Uno sguardo alle leggi di riordino

Fino al 2022[14], come già messo in luce, la categoria maggiormente sfruttata dalle regioni era quella delle leggi di manutenzione a cui seguivano le leggi di bilancio e le leggi settoriali mentre poco spazio era occupato dalle altre tipologie (leggi provvedimento, intersettoriali, istituzionali, semplificazione normativa e statutarie).

Tralasciando le leggi di bilancio che, nel 2024, fanno la parte del leone e focalizzando l'attenzione sulle leggi settoriali, si segnalano alcune leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate, e alcune leggi di settore che intervengono a disciplinare ambiti materiali mai disciplinati o, comunque, di notevole rilevanza per le politiche regolate.

Le leggi di riordino nuove e quelle adottate secondo tecnica mista del 2024 – in alcuni casi le regioni hanno fornito i dati anche delle leggi di modifica che, innestandosi sulla legge originale sono da considerare esclusivamente tra le leggi di manutenzione – calcolate sul totale delle leggi istituzionali e settoriali risultano essere 13 su 157, pari all'8,3%% del totale (*cfr.* tabella 5

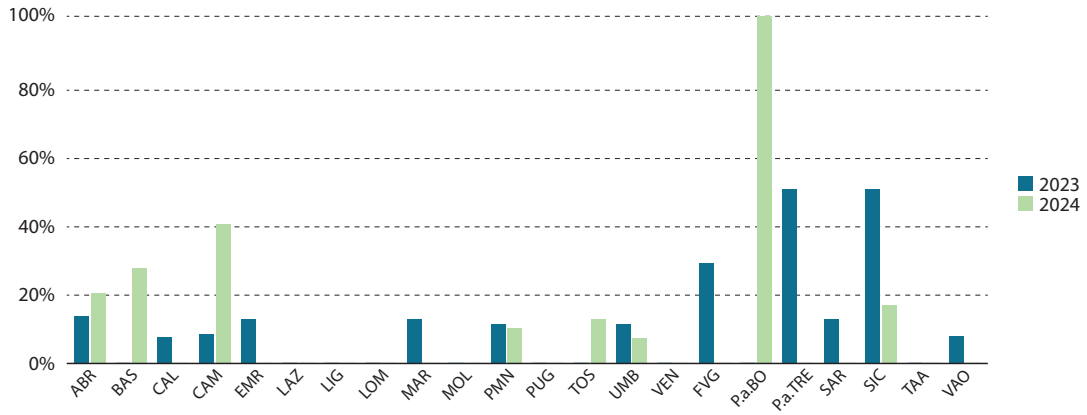
14. *Cfr.* i capitoli dedicati alla produzione normativa regionale nei Rapporti sulla legislazione della Camera dei deputati, anni vari. I Rapporti sono disponibili nella sezione dell'Osservatorio sulla legislazione.

2024 e grafico 5).

Situazione simile nel 2023 quando su 229 leggi, 20, pari all'8,7%% del totale erano leggi di riordino (*cfr.* tabella 5 2023 e grafico 5) (nel 2022 le leggi di riordino erano 24 su 192, pari al 12,5% del totale).

In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2024, quello delle regioni Basilicata e Campania con 3 e 4 leggi di riordino; nel 2023, quello dell'Abruzzo e della Sicilia con 4 e 3 leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali (nel 2022, invece, facevano la parte del leone le regioni Friuli Venezia Giulia con 5 leggi, Marche e Sicilia entrambe con 4, Abruzzo e Basilicata entrambe con 3 leggi di riordino).

GRAFICO 5
LEGGI DI RIORDINO SUL TOTALE DELLE LEGGI ISTITUZIONALI E SETTORIALI (ANNI 2023–2024)



Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, e quelle istituzionali, rientrano le LLRR 6 e 10/2024 della regione Campania che, con i 29 articoli della prima, è intervenuta a riorganizzare gli uffici della Giunta, mentre con i 39 della seconda ha disciplinato il settore dei trasporti pubblici non di linea; la LR 16/2024 del Piemonte che, in 42 articoli, ha dettato disposizioni a tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo; la LR 61/2024 della regione Toscana che al di là del nome (testo unico del turismo) è sia un testo compilativo che innovativo (riprende, infatti, norme già esistenti, ma contiene anche norme nuove come quelle dedicate agli affitti brevi); la LR 26/2024 della regione Umbria che, in 22 articoli,

ha dettato norme in materia di politiche regionali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità; la LR 12/2024 della regione Veneto che, in 27 articoli e 2 allegati, ha disciplinato la valutazione ambientale strategica, la valutazione di impatto ambientale e la valutazione d'incidenza ambientale. Ricadono, inoltre, nella tipologia in esame, la LR 10/2023 della regione Abruzzo che, in 122 articoli e un allegato, è intervenuta a riorganizzare il sistema turistico regionale e, in particolare, a disciplinare l'esercizio delle attività di programmazione, indirizzo e coordinamento del sistema di *Governance* del turismo e delle partnership multisettoriali, di promozione turistica, assistenza, accoglienza e informazione al turista, l'esercizio delle attività delle strutture turistico ricettive, delle altre imprese e delle professioni del turismo; la LR 20/2023 sempre della regione Abruzzo che, in 81 articoli e un allegato, ha disciplinato il proprio patrimonio culturale, materiale e immateriale, nonché le attività culturali e di spettacolo; la LR 19/2023 della regione Marche che, in 36 articoli e nel rispetto dell'ordinamento europeo e della normativa statale vigente, ha riordinato gli strumenti della pianificazione per il governo del territorio regionale; la LR 17/2023 della regione Piemonte che, in 22 articoli e un allegato, ha disciplinato l'applicazione e il riordino delle sanzioni amministrative nelle materie attribuite alla regione ovvero connesse a funzioni ad essa delegate dallo Stato, esercitate direttamente o tramite gli enti del sistema regionale; la LR 32/2023 sempre della regione Piemonte che, in 64 articoli, ha definito e disciplinato il sistema integrato delle politiche relative allo sviluppo delle competenze, all'occupazione e all'inclusione sociale e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro; la LR 9/2023 del Friuli Venezia Giulia che, in 21 articoli e nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione, ha dettato disposizioni di supporto e sostegno alla gestione controllata del fenomeno migratorio; la LP 14/2023 della provincia autonoma di Bolzano che, in 59 articoli, ha disciplinato la conservazione, la tutela, la cura, lo studio, la divulgazione e la valorizzazione dei beni mobili e immobili di cui agli artt. 10 e 11 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004) aventi valore artistico, storico, archeologico, etnografico, archivistico, bibliografico o per

la storia della tecnica, nonché di altri beni individuati come tali dalla legge, esclusi i beni di interesse nazionale di cui al DPR 48/1973; la LP 6/2023 della provincia autonoma di Trento che, in 34 articoli, ha disciplinato gli interventi della provincia nell'economia trentina al fine di consolidare, accrescere e diversificare la base produttiva provinciale; aumentare i livelli dell'occupazione e ridurre i divari salariali legati al genere; favorire l'avvio di nuova imprenditorialità; ridurre l'impatto ambientale; migliorare la produttività e la competitività; sostenere la ricerca e i processi d'innovazione; valorizzare la responsabilità sociale dell'impresa.

… e alle leggi di manutenzione

La tipologia delle leggi di modifica, come anticipato, cede il primato alle leggi di bilancio nel 2024 e alle leggi settoriali nel 2023.

Nel 2024, 171 leggi, pari al 29,4%, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente negli ordinamenti regionali (*cfr.* tabelle 4, 4a 2024 e grafico 4)[15]. Si registra, dunque, un incremento di 3 punti percentuali delle leggi di novellazione rispetto alla rilevazione 2023: allora le leggi di manutenzione erano 165, pari al 26,5% del totale delle leggi promulgate.

Nel 2024, la Toscana (60,4%), la Lombardia (47,8%) e la provincia autonoma di Trento (57,1%) registrano il numero più alto di leggi di novellazione; la Puglia (16,3%), il Friuli Venezia Giulia (7,1%), la provincia autonoma di Bolzano e la Sicilia (entrambe 7,7%) riportano, invece, il numero più basso.

15. Analizzando la produzione legislativa delle regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – *cfr.* tabelle 6 2023 e 2024 – si evidenzia la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune regioni) si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella tabella 4 per tipologia normativa (anche se di solito le voci "manutenzione" e "novellazione" tendono a coincidere) perché, ad esempio, le leggi di variazione di bilancio e le leggi di manutenzione delle leggi finanziarie, in coerenza con la classificazione per materia, sono incluse nella tabella per tipologia alla voce bilancio (e non alla voce manutenzione). Facendo riferimento a tutte le regioni si può constatare che, nel 2024, su 581 leggi, 293 (pari al 50,4%) sono testi nuovi, 194 sono novelle e 93 sono leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituiscono, dunque, il 33,4% del totale delle leggi regionali con percentuali più alte nelle specialità rispetto alle regioni ordinarie (37,2% contro 32,3%). Nel 2023, invece, su 623 leggi, 360 (pari al 57,8%) erano testi nuovi, 188 novelle e 75 leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituivano il 30,2% del totale delle leggi regionali, con percentuali più alte nelle regioni ordinarie rispetto alle specialità (31,4% contro 25,8%).

Anche nel 2023, alcune regioni avevano dedicato la maggior parte dell'attività legislativa alla sua manutenzione. Così era stato sempre per la regione Toscana (61,4%), il Veneto (42,9%), la Calabria (41,9%) e la provincia autonoma di Trento (40,0%); la manutenzione aveva, invece, occupato poco spazio nelle regioni Lazio (4,2%), Puglia (7,9%), Molise (9,1%) e Friuli Venezia Giulia (11,8%).

Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per averne il peso complessivo, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, le altre novelle situate all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

Molto spesso, poi, le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sui medesimi atti, anche se su diverse disposizioni.

Inoltre, all'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte regioni, i grandi contenitori variamente definiti quali la legge annuale di manutenzione (Campania, Toscana e Valle d'Aosta), la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale (Piemonte), la legge di adeguamento ordinamentale generale e settoriale (Liguria e Veneto), la legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale o anche di adeguamento della legislazione regionale (Marche), la legge di semplificazione settoriale e plurisettoriale (Friuli Venezia Giulia e Lombardia), la legge di revisione normativa ordinamentale (ancora Lombardia). Tali leggi sono nate con l'obiettivo di contenere il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

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

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in quasi tutti i provvedimenti del 2024 e del 2023 (88%)[16] si ritrovano disposizioni di

16. *Cfr.* Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice (relativa al 2023) disponibile sul sito della Camera.

modifica testuale della normativa vigente. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità, promulgate nel biennio in esame, che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Basilicata 3/2024 che ha modificato 4 leggi regionali; la LR Lazio 22/2024 che ha modificato 28 leggi regionali; la LR Campania 24/2023 che ha modificato 11 leggi regionali; la LR Puglia 37/2023 che ha apportato modifiche a 27 leggi regionali; la LR Friuli Venezia Giulia 16/2023 che ha operato su ben 56 leggi, apportando modifiche (e abrogazioni) anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo e la LR Valle d'Aosta 25/2023 che è intervenuta a modificare 14 leggi. La regione Lombardia ha modificato 7 leggi con la legge di assestamento del bilancio 2023–2025 (LR 2/2023), così come ha fatto la Puglia con la LR 34/2023 intevenendo su 9 leggi regionali.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2024, la regione Lombardia ha modificato 6 leggi regionali con la LR 21 e il Veneto 9 con la LR 33; nel 2023, la regione Emilia–Romagna aveva modificato 19 leggi regionali con la LR 17; la Liguria 49 leggi regionali con la LR 20; la Lombardia 7 leggi con la LR 8.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo e anche attraverso leggi ad esse collegate. Ad esempio, ha modificato numerose disposizioni di 26 leggi regionali la LR 7/2024 della regione Emilia–Romagna, recante appunto (abrogazioni e) modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2024. Ne aveva modificato 19 anche la LR 7/2023.

Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Ad esempio, nella regione Liguria alle 6 leggi di manutenzione ne seguono altre 7 che portano a 93 il complesso di leggi vigenti modificate nel 2023[17]. O ancora in Toscana dove le 27 leggi manutentive che figurano nella produzione legislativa del 2023, insieme ad altre disposizioni presenti in testi

17. Consiglio regionale–Assemblea legislativa della Liguria, Rapporto 2024 sullo stato della legislazione della regione Liguria (relativo all'anno 2023), marzo 2024, p. 44. Il testo è disponibile sul sito dell'Assemblea legislativa (www.regione.liguria.it).

prevalentemente a contenuto non di novellazione (classificate nella tabella 6 2023 come tecnica redazionale mista), introducono modifiche su 104 leggi vigenti, riguardando non solo la stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno ma toccando anche parti già precedentemente modificate[18].

Tutti questi esempi per dire che il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e, soprattutto, del numero delle leggi modificate.

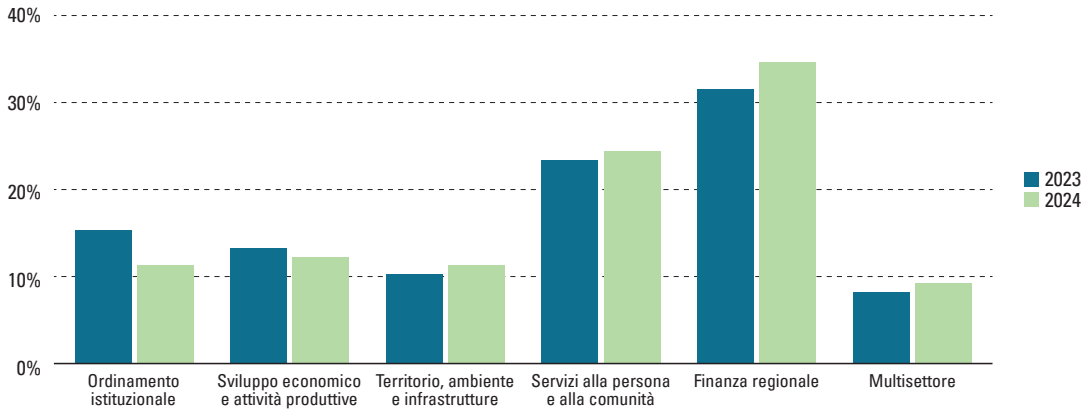
L'impegno legislativo delle regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2024, su 581 leggi, il macrosettore maggiormente sfruttato" è quello della "finanza regionale" con 191 leggi (pari al 32,9% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 141 leggi (24,3%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 71 leggi (12,2%), dall'"ordinamento istituzionale" con 65 leggi (11,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 62 leggi (10,7%). Infine, altre 51 leggi, pari all' 8,8%, sono classificate nel "multisettore": in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie (o alle leggi europee) che riguardano più macrosettori (*cfr*. tabella 7 2024 e grafico 6).

Comparando i dati con il 2023, appare un ordine di prevalenza leggermente diverso. Infatti, su 623 leggi, il primo macrosettore di intervento era sempre la "finanza regionale" con 192 leggi (pari al 30,8% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 142 leggi (22,8%), dall'"ordinamento istituzionale" con 91 leggi (14,6%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 82 leggi (13,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 64 leggi (10,3%). Infine, altre 52 leggi, pari all' 8,3%, erano classificate nel "multisettore (*cfr*. tabella 7 2023 e grafico 6).

18. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 148.

GRAFICO 6
DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI PER MACROSETTORI (ANNI 2023–2024)



Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità". La crescita costante e significativa del macrosettore, già registrata da tempo (basti ricordare le 195 del 2009), sembra rispondere al bisogno delle regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e di far fronte, con interventi puntuali e tempestivi, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale ampliata, soprattutto negli ultimi anni, anche dall'emergenza sanitaria.

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

Nel 2024, nel macrosettore "ordinamento istituzionale", sono maggiormente "sfruttate" le materie "personale e amministrazione" (16 leggi), "enti locali e decentramento" (15 leggi) e la voce "altro" (12 leggi).

Con ordini di priorità differenti, nel 2023, il maggior numero di leggi era collocato nella voce "altro" (43 leggi), seguita dalla voce "enti locali e decentramento" (18 leggi) e dalla materia "personale e amministrazione" (14 leggi).

Rientrano nella voce "personale e amministrazione" alcune leggi sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici della Giunta[19], sulle

19. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Campania 6/2024, Marche 7/2024, Molise 2/2023.

assunzioni di personale e, in particolare, del personale delle strutture di supporto agli organi politici e sulla proroga delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni della regione, degli enti strumentali e delle agenzie regionali[20].

La voce "enti locali e decentramento" raggruppa sia leggi nuove che di manutenzione prevalentemente relative al mutamento di alcune circoscrizioni comunali, all'istituzione di nuovi comuni e alla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni nei comuni montani[21], all'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà[22], alla disciplina del Consiglio delle Autonomie locali[23], al riordino delle province[24], al sistema di elezione degli organi degli enti di area vasta[25], al sistema di reclutamento dei segretari degli enti locali[26].

Quanto alla voce "altro" che, in generale, oltre a raccogliere leggi sul referendum[27], sulle persone giuridiche private[28], sul sistema statistico regionale[29], sul difensore civico[30], ha raggruppato, leggi in materia di istituzione e/o partecipazione a fondazioni o a società[31], di ordinamento del Bollettino ufficiale e di disciplina di pubblicazione degli atti[32]. In particolare, nel 2023, sono state classificate nella voce in esame le leggi di ratifica dell'intesa tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome[33].

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra

20. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Basilicata 45/2024, Molise 6/2024, Puglia 27/2024, Sardegna 10/2024, Puglia 24/2023, Toscana 2 e 23/2023.
21. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lombardia 2, 6 e 19/2024, 5 e 10/2023, Veneto 2/2024 e 33, 34 e 35/2023, Abruzzo 13 e 42/2023.
22. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Piemonte 5/2024.
23. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Umbria 17/2024.
24. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Sardegna 9/2024.
25. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Sicilia 24/2024 e 6/2023.
26. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Valle d'Aosta 22/2023.
27. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Campania 1/2023 e legge provinciale Bolzano 24/2023.
28. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Abruzzo 7/2024.
29. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 11/2024 e Liguria 3/2024.
30. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Valle d'Aosta 10/2024.
31. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Puglia 3/2024, Emilia–Romagna 8 e 11/2024 e 15/2023, Veneto 14/2023.
32. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Toscana 46/2024 e Puglia 18/2023.
33. *Cfr.* leggi regionali 9 Abruzzo, 8 Basilicata, 11 Calabria, 12 Campania, 1 Emilia–Romagna, 9 Lazio, 3 Liguria, 3 Molise, 7 Piemonte, 5 Puglia, 10 Toscana, 3 Umbria, 18 Veneto, 2 Friuli Venezia Giulia, 3 Sardegna, 10 Sicilia, 1 Trentino–Alto Adige, 8 Valle d'Aosta; leggi provinciali 4 Bolzano e 3 Trento.

ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie "agricoltura e foreste" (15 leggi) e "caccia, pesca e itticoltura" (6 leggi), infatti, totalizzano insieme 21 leggi sul totale di 71 leggi (pari al 29,6%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo".

Nel 2023, lo stesso settore si attestava sul 46,3%: 34 leggi in "agricoltura e foreste" e 4 in "caccia, pesca e itticoltura" (38 leggi sul totale di 82).

Nella prima voce rientrano, ad esempio, le leggi per la tutela e la valorizzazione del pascolo, dell'alpeggio e della transumanza[34], quelle sugli orti didattici, urbani e collettivi[35], sulla promozione delle azioni di sostenibilità del sistema agroalimentare realizzate dai distretti del cibo e sulla valorizzazione dei prodotti agricoli a chilometro zero[36], le leggi sulla salvaguardia della coltura e della qualità del bergamotto[37], sul patrimonio tartuficolo e dei funghi epigei[38], sulla valorizzazione dei terreni agricoli per favorire la costituzione di associazioni fondiarie[39], sul riconoscimento delle De.Co. (denominazioni comunali) e sull'istituzione del Registro regionale dei comuni con prodotti De.Co.[40], sul modello di educazione in natura agrinido e agriasilo[41], sulla valorizzazione del patrimonio regionale delle malghe[42].

Sono classificate nella seconda voce, le leggi nuove e di modifica sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio[43], sulla pesca dilettantistica[44], sulla tutela degli habitat acquatici e sull'esercizio sostenibile della pesca[45].

Seguono, poi, le materie "turismo" (con 20 leggi) e "ricerca, trasporto e produzione di energia" (con 9 leggi).

34. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 10/2024 e Piemonte 12/2024.
35. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Lombardia 8/2024.
36. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lombardia 3/2024 e Puglia 6/2024.
37. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Calabria 18/2023.
38. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Marche 17/2024, Veneto 21/2024, Umbria 4/2024, Toscana 36/2023, Sardegna 10/2023.
39. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Campania 10/2023.
40. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Marche 17/2023.
41. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 2/2023.
42. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Veneto 4/2023.
43. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Basilicata 10/2024 e 19/2023, Marche 12/2024, Veneto 25/2024, Umbria 7/2023.
44. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Toscana 40/2023.
45. *Cfr.*, ad esempio, legge provinciale Bolzano 3/2023.

Situazione simile nel 2023 con 12 leggi nella prima materia richiamata e 10 nella seconda voce.

Le leggi, nuove o di novellazione, rientranti nel "turismo" disciplinano in generale l'organizzazione del sistema turistico regionale e l'offerta turistica ricettiva e balneare[46], il turismo itinerante e le aree di sosta caravan e autocaravan[47], la promozione del turismo equestre, del mototurismo e del cicloturismo[48], le attività enoturistiche e l'oleoturismo[49].

Le leggi della materia "ricerca, trasporto e produzione di energia", invece, sono dirette a disciplinare la realizzazione di impianti fotovoltaici[50], l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt[51], la promozione e il sostegno delle comunità energetiche da fonti rinnovabili e il procedimento di rilascio delle autorizzazioni in raccordo con le procedure di impatto ambientale[52], l'accatastamento degli impianti a biocombustibile solido[53], le concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico[54], l'incentivazione della transizione energetica[55].

Se si escludono, poi, le 6 leggi classificate nella voce "commercio", il numero delle leggi negli altri campi materiali risulta essere molto limitato (anche nel 2023 le leggi erano 6).

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", predominano le materie "protezione della natura e dell'ambiente" con 21 leggi e "territorio e urbanistica" con 19 leggi.

Situazione simile nel 2023 con 24 leggi in "protezione della natura e dell'ambiente" e 17 in "territorio e urbanistica".

In particolare, quanto alla prima voce, si tratta di leggi che contengono la disciplina in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale, valutazione di incidenza ambientale e di autorizzazione

46. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Abruzzo 21/2024 e 10/2023, Liguria 1/2024, Toscana 61/2024, Umbria 23/2024.
47. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Calabria 32/2024.
48. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lombardia 17/2024, Puglia 17/2024, Calabria 48/2023, Lazio 21/2023.
49. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Campania 7 e 9/2024, Lazio 14/2023, Marche 10/2023, Sardegna 13/2023.
50. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Marche 4 e 11/2024.
51. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 28/2024.
52. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Toscana 44/2024, Umbria 6/2024, Sardegna 20/2024.
53. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Toscana 31/2024.
54. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lazio 20/2023, Marche 7/2023, Umbria 1/2023, legge provinciale Bolzano 20/2023.
55. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 27/2023.

integrata ambientale[56], disposizioni in materia di istituzione (o di ampliamento) di Parchi – con, in alcuni casi, la disciplina della composizione del consiglio direttivo – o di riserve naturali di aree protette[57], di disciplina delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente[58], di qualificazione e valorizzazione del verde urbano[59], di conferimento ai comuni delle funzioni in materia di bonifica di siti contaminati[60], di incentivi per l'aggregazione delle gestioni del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti[61], di conservazione e monitoraggio delle tartarughe marine e dei cetacei[62], di disciplina degli alberi monumentali e dei boschi vetusti[63], di istituzione di Agenzie regionali per i rifiuti[64], di conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio geologico[65], di misure di salvaguardia del riccio di mare[66], di tutela delle acque dall'inquinamento[67].

Appartengono, invece, alla seconda voce, le leggi recanti disposizioni generali sul governo del territorio[68], norme urbanistiche per la prevenzione del rischio bradisismico e per la riduzione del rischio sismico e di riqualificazione del patrimonio edilizio[69], disposizioni in materia di sanatoria di abusi edilizi[70], di riduzione del consumo del suolo[71], di concessioni demaniali marittime[72].

Altre 8 leggi sono classificate nella voce "trasporti" (7 nel 2023) e 7 "protezione civile"; poco rilevanti gli altri dati.

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, l'assoluta prevalenza della materia "tutela della salute" con 37 leggi (47 nel 2023, 45 nel 2022, 39 nel 2021, 55 nel 2020, 47 nel

56. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Veneto 12/2024 e Piemonte 13/2023.
57. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 23, 28 e 29/2024, Lombardia 7 e 16/2024, Piemonte 13/2024 e Toscana 23/2024.
58. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Piemonte 24/2024.
59. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 23/2024.
60. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Toscana 35/2024 e Lombardia 3/2023.
61. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Friuli–Venezia Giulia 5/2024.
62. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Campania 7/2023.
63. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Emilia–Romagna 20/2023.
64. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Liguria 13/2023.
65. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Piemonte 23/2023.
66. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 6/2023.
67. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Valle d'Aosta 20/2023.
68. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Campania 5/2024 e Marche 19/2023.
69. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Campania 23/2024, Umbria 8/2024, Abruzzo 16/2023.
70. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Lazio 12/2024.
71. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lombardia 4/2024 e Piemonte 25/2024.
72. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Toscana 30/2024.

2019 e 54 nel 2018). Seguono, poi, le materie "beni e attività culturali" e "servizi sociali", rispettivamente, con 36 e 28 leggi. Nel 2023, alla "tutela della salute" seguivano le voci "servizi sociali" e "beni e attività culturali", rispettivamente con 39 e 28 leggi (nel 2022 erano 33 e 32, nel 2021 34 e 31, nel 2020 36 e 31, nel 2019 32 e 29).

Rientrano nella "tutela della salute" l'organizzazione, il funzionamento e il finanziamento del servizio sanitario regionale, comprese le reti ospedaliere di emergenza e l'istituzione di Aziende ospedaliere[73] e, poi, una serie di interventi che incidono su diritti e interessi particolari quali, ad esempio, le leggi che recano disposizioni straordinarie per assicurare la regolare erogazione e la qualità dei livelli essenziali di assistenza[74], quelle sul riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità[75], sull'istituzione del servizio di psicologia delle cure primarie[76] e sul sostegno psicologico in ambito oncologico[77], sull'obbligatorietà dello screening neonatale per l'atrofia muscolare spinale[78], sulla prevenzione dei disturbi alimentari[79], sull'iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali[80], sul potenziamento dello screening di popolazione su alcune forme tumorali[81], sul riconoscimento delle palestre della salute[82], sugli interventi a tutela delle donne affette da endometriosi e quelli concernenti l'odontoiatria solidale o la diffusione e l'impiego dei defibrillatori esterni[83].

Nella voce "beni e attività culturali", i dati sulla produzione normativa confermano un certo attivismo regionale. Si tratta, di alcuni interventi organici, nuovi o di modifica, che promuovono la cultura e i beni culturali in generale[84] e di leggi che valorizzano attività culturali o beni immateriali e identitari delle singole comunità quali, ad esempio, i dialetti, le città murate

73. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Abruzzo 30/2023, Basilicata 41 e 42/2023, Toscana 12/2023, Valle d'Aosta 1/2023.
74. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 5/2024, Piemonte 1/2023, Valle d'Aosta 27/2023.
75. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Calabria 8/2024.
76. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lombardia 1/2024 e Umbria 22/2024.
77. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Puglia 41/2024.
78. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Sicilia 4/2024.
79. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Campania 21/2024.
80. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Abruzzo 14/2023, Liguria 9/2023, Marche 18/2023.
81. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Abruzzo 27/2023, Basilicata 47/2023, Puglia 21/2023.
82. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Calabria 30/2023.
83. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 21/2023, Marche 11/2023, Puglia 12/2023, Veneto 7/2023.
84. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Basilicata 19/2024, Abruzzo 20/2023, Emilia–Romagna 21/2023, leggi provinciali Bolzano 14/2023, Trento 7/2023.

e le fortificazione, i carnevali storici, le rievocazioni storiche, le ceramiche artigianali, i viaggi della memoria, le librerie indipendenti, le bande musicali[85], nonché di leggi che istituiscono premi, consorzi e fondazioni[86].

Anche nella voce "servizi sociali" rientrano leggi che disciplinano in generale la cooperazione sociale[87] e la riforma del terzo settore[88], nonché alcuni interventi che impattano su ambiti particolari, quali ad esempio, quelli relativi all'istituzione del fondo per gli aiuti alle famiglie sgomberate a seguito di inagibilità dell'abitazione di residenza[89], quelli che prevedono misure per il contrasto alla povertà energetica[90], quelli relativi alla promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità[91], alla prevenzione della violenza di genere e all'istituzione dell'Osservatorio regionale sulla violenza contro le donne[92], al riconoscimento e al sostegno dei caregiver familiari[93], alle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità e all'istituzione del Garante regionale a loro tutela[94], e ancora quelli a sostegno dei minori e degli anziani[95].

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

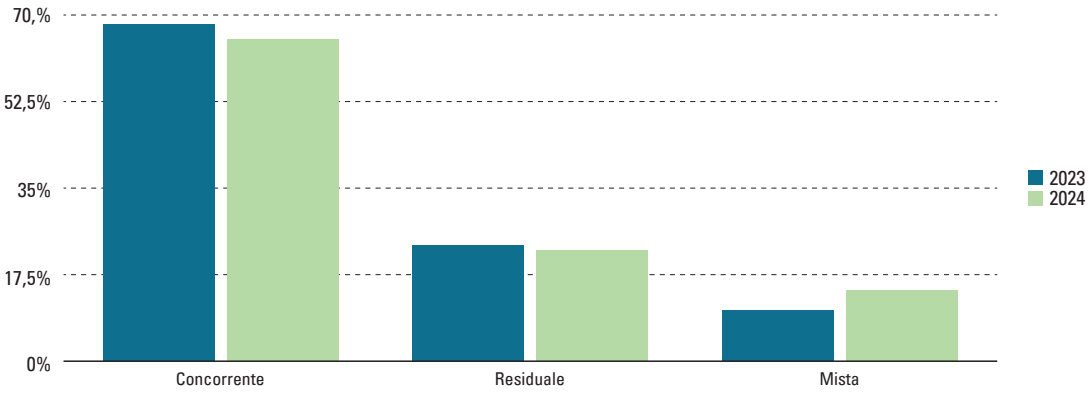
L'esercizio delle potestà legislative

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2024, su 452 leggi delle regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l'esercizio

85. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Lazio 7/2024, Abruzzo 8/2024, Marche 14/2024, Umbria 11/2024, Abruzzo 47/2023, Umbria 5/2023, Veneto 19/2023, Puglia 10/2023.
86. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Valle d'Aosta 20/2024, Abruzzo 28/2023, Basilicata 13/2023, Piemonte 11/2023, Puglia 31/2023.
87. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 40/2024 e Lazio 18/2024.
88. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Piemonte 7/2024 ed Emilia–Romagna 3/2023.
89. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Basilicata 33/2024 e 28/2023.
90. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Toscana 55/2024.
91. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Campania 18/2024.
92. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Veneto 30/2024 e leggi provinciali Trento 10 e 11/2024.
93. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 6/2024, Emilia–Romagna 5/2024, Lazio 5/2024, Sicilia 5/2024, Friuli Venezia Giulia 8/2023, Sardegna 12/2023.
94. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Calabria 52/2023, Sardegna 16/2023, Lazio 7/2023.
95. *Cfr.*, ad esempio, leggi regionali Campania 5/2023, Marche 14/2023, Piemonte 22/2023, Puglia 13/2023.

della potestà concorrente con 289 leggi (63,9% del totale). Sono, invece, 101 (22,3% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 62 leggi (13,7% del totale) sono classificate nella potestà legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (*cfr.* tabella 8 2024 e grafico 7).

GRAFICO 7
FONTE GIURIDICA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA (ANNI 2023–2024)



Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, le leggi ascrivibili alla potestà residuale, nel complesso delle regioni ordinarie, sono diminuite di 1 punto percentuale rispetto al 2023 (erano, infatti, il 23,2%). L'Emilia–Romagna e il Veneto sono le uniche regioni ad averla "sfruttata" maggiormente (rispettivamente 53,8% e 44,1%) mentre in altre (Abruzzo, ad esempio) si continua a registrare uno scarso ricorso (6,3% nel 2024 e l'1,5% nel 2023).

La potestà concorrente diminuisce di 3 punti percentuali (passa, infatti, dal 66,8% del 2023 al 63,9% del 2024); la potestà mista aumenta, invece, di quasi 4 punti percentuali (passa dal 10,0% al 13,7%) (*cfr.* tabella 8 2023 e grafico 7).

Va tenuto comunque conto, come già ricordato nelle precedenti rilevazioni, che la relazione tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, un ruolo importante lo gioca, almeno in alcune regioni, l'esercizio

congiunto delle due potestà.

Quanto al primo punto, la prevalenza della potestà residuale si manifesta soprattutto nei macrosettori "ordinamento istituzionale" e "sviluppo economico e attività produttive" dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate[96], mentre il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture", "servizi alla persona e alla comunità" e "finanza regionale". Soprattutto in questi due ultimi settori, le leggi in materia di tutela della salute e le leggi di bilancio incrementano in modo significativo il dato sull'esercizio della potestà in esame.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista, in alcuni casi continuano a superare il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali o, comunque, delle leggi emanate in forza della potestà residuale. Ad esempio nelle regioni Lombardia, Toscana e Marche – secondo un *trend* che si registra già da alcuni anni – la potestà mista (52,2%, 50,9% e 39,1%) supera di molto la potestà residuale (21,7%, 18,9% e 30,4%).

Le abrogazioni e le leggi vigenti

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti da molti anni nell'agenda politica delle regioni che, anche nel biennio in esame, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati (e, in alcuni casi, anche attraverso le leggi collegate alla sessione europea regionale e le leggi di semplificazione normativa).

In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a formule "generiche" di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L'uso di abrogazioni implicite – molto diffuso in passato – sembra aver subito nuovamente una battuta d'arresto. Dopo l'unico caso segnalato nel

96. Si pensi, ad esempio, alla voce "organi della regione", "personale e amministrazione" ed "enti locali e decentramento" nel primo; "agricoltura e foreste", "caccia, pesca e itticoltura", e "turismo" nel secondo.

Rapporto 2022–2023, nel biennio in esame, come già nel 2021, non si rinvengono casi di abrogazione innominata" (*sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto*).

Nel 2024 è stata promulgata una sola legge di "disboscamento" normativo, contenente appunto l'abrogazione generale ed espressa *di leggi regionali già tacitamente o implicitamente abrogate o, comunque, non più operanti o applicate, in quanto hanno esaurito i propri effetti.* Si tratta del sesto provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale della Liguria (LR 9/2024)[97] che ha abrogato espressamente 15 leggi regionali.

Nel 2023, invece, la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale del Piemonte (LR 3/2023) − sia pur classificata (nella tabella 4 2023) tra le leggi di manutenzione perché recante numerose disposizioni di adeguamento normativo − è intervenuta anche ad abrogare 28 leggi regionali in alcune materie di intervento regionale e, in particolare, in materia di turismo, programmazione, agricoltura, bilancio e tributi.

Così come le LLRR 7/2024 e 7/2023 dell'Emilia–Romagna, recanti disposizioni collegate alla sessione europea 2023 e 2024, anch'esse classificate tra le leggi di manutenzione per un criterio di prevalenza che − finalizzate a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella LR 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione[98] − sono intervenute ad abrogare espressamente 1 legge regionale e numerose disposizioni di 23 leggi regionali la prima e 3 leggi regionali e altre singole disposizioni normative (4) la seconda.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti regionali, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente dai dati riportati nella tabella 9 ma soprattutto da quelli che figurano nella tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2024.

Più in particolare, nel 2024, le 581 leggi complessivamente approvate

97. Gli altri interventi di "disboscamento" normativo sono stati realizzati con le leggi regionali 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013 e 24/2019.

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

abrogano espressamente 98 leggi per intero, alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni soprattutto di leggi settoriali. Nel 2023, invece, le abrogazioni erano quasi il doppio: le 623 leggi approvate erano intervenute, infatti, ad abrogare 183 leggi per intero (*cfr.* tabelle 9 2024 e 2023).

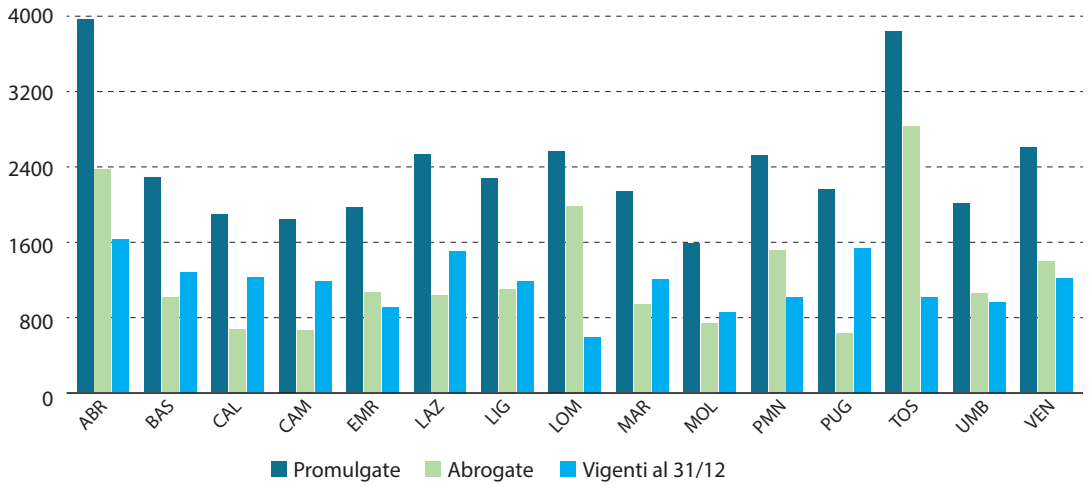
L'opera di "disboscamento", monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, oltre che con gli interventi richiamati in precedenza, è proseguita nel 2024 e nel 2023 anche con le abrogazioni contenute nelle leggi di settore e, in particolare, in quelle di riordino. Le regioni che sono intervenute ad abrogare un numero significativo di leggi – *cfr.* tabelle 9 2024 e 2023 – sono state, nel 2024, la Liguria (17 leggi) e il Piemonte (12 leggi); nel 2023, l'Abruzzo (83 leggi), il Piemonte (51 leggi), le Marche (18 leggi) e l'Emilia–Romagna (9 leggi).

Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni le LLRR Piemonte 7 e 16/2024, rispettivamente, recanti norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore e disposizioni coordinate in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo, che hanno abrogato 3 leggi la prima e 6 la seconda; la LR 10/2023 della regione Abruzzo, recante la disciplina del sistema turistico regionale, che ha abrogato 26 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 21 leggi regionali; e ancora la LR 20/2023 sempre della regione Abruzzo, recante la disciplina del sistema culturale, che ha abrogato 41 leggi e alcune disposizioni di altre 31 leggi vigenti; le LLRR 30 e 32/2023 del Piemonte, rispettivamente, sul sistema integrato delle politiche dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro, e sui servizi educativi per l'infanzia, che hanno abrogato 6 e 11 leggi regionali; la LR 19/2023 della regione Marche, concernente norme per il governo del territorio, che ha abrogato 16 leggi regionali e numerose altre disposizioni di leggi in materia.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2024, risulta sostanzialmente confermato quanto evidenziato nei Rapporti precedenti. Laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio, per quanto

riguarda le regioni ordinarie, in Lombardia su 2.523 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 77,2% (1.947), in Toscana su 3.772 il 73,6% (2.777), in Piemonte su 2.479 il 60,0% (1.488) e in Abruzzo su 3.930 il 59,3% (2.332) (*cfr.* grafico 8).

GRAFICO 8
LEGGI PROMULGATE, ABROGATE E VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2024



Per quanto riguarda, invece, le specialità, in Valle d'Aosta su 3.130 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 62,0% (1.941), nella provincia autonoma di Trento su 1.523 il 61,4% (935) e in Friuli Venezia Giulia su 2.632 il 49,9% (1.313). Non sono disponibili i dati delle abrogazioni della provincia autonoma di Bolzano e della regione Sardegna.

Il dato delle leggi formalmente vigenti (ottenuto sottraendo dalle leggi promulgate le leggi formalmente abrogate) non coincide con le leggi sostanzialmente in vigore, dato che si ricava sottraendo dal dato formale, le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche confluite, quindi, nel testo base. Applicando questo criterio e operando queste sottrazioni, le leggi sostanzialmente in vigore negli ordinamenti regionali risulterebbero ancora di meno[99].

99. Ad esempio, in Toscana le leggi vigenti al 31 dicembre 2023 risultavano 1.450, quelle ritenute sostanzialmente in vigore erano, invece, 780. Il dato è riportato in Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 160.

Infine, numerose abrogazioni, però di singole disposizioni e solo raramente di leggi nella loro interezza, si rinvengono anche nelle leggi di stabilità sia del 2024 che del 2023. Ad esempio, nel 69% delle leggi del 2023[100] erano presenti, infatti, abrogazioni di singole disposizioni legislative[101]. Si registra, dunque, un aumento di 8 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità del 2022 (61%) con percentuali maggiormente vicine a quelle riferite alle leggi del 2020 e del 2019 (65% e 64%). Nel 2021, invece, erano presenti abrogazioni solo nel 50% delle leggi appartenenti a tale tipologia.

Considerazioni conclusive

Nell'analisi dei dati riportati nel Rapporto di quest'anno trovano conferma le medesime considerazioni della precedente rilevazione. 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, ormai da un po' anni e soprattutto in alcune regioni, alla forte riduzione del ricorso alla legge. Si ricordano le 671 leggi del 2021, le 712 del 2020, le 699 del 2019, le 767 del 2018 e le 777 del 2017.

La media annua di leggi per regione è pari a 26,4, nel 2023 era di 28,3 così come nel 2022 mentre 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 maggior parte delle regioni, nel 2024, ha registrato una diminuzione o stabilizzazione − più o meno significativa − del numero delle leggi prodotte: accanto a queste regioni però ve ne sono alcune che ne hanno registrato un aumento, in alcuni casi rilevante (ad esempio, l'Umbria passa dalle 18 leggi del 2023 alle 29 del 2024 così come la Toscana che passa dalle 44 leggi del 2023 alle 53 del 2024).

100. *Cfr.* Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice (relativa al 2023) disponibile sul sito della Camera.

101. *Cfr.*, ad esempio, legge regionale Calabria 47/2023 (v. artt. 6, 12 e 14); legge regionale Lazio 15/2023 (v. art. 3); legge regionale Liguria 5/2023 (v. art. 20); legge regionale Puglia 1/2023 (v. artt. 44, 45 e 46); legge regionale Friuli–Venezia Giulia 5/2023 (v. art. 51); legge provinciale Bolzano 24/2023 (v. art. 19); legge regionale Sicilia 8/2023 (v. artt. 4 e 15); legge regionale Valle d'Aosta 19/2023 (v. art. 23).

Quanto, invece, alla contrazione del dato, resta maggiormente significativo quello dell'Abruzzo che dopo le 65 leggi del 2023 riesce, nel 2024, a limitare il numero delle leggi promulgate (32) così come avveniva ormai da alcuni anni (47 leggi nel 2022 e 33 nel 2021).

Allargando lo sguardo ai contenuti, il biennio in esame così come già il 2022 – a differenza del periodo 2020–2021 che aveva visto i legislatori regionali impegnati principalmente ad emanare misure volte a sostenere i settori colpiti dall'emergenza epidemiologica da Covid–19 e a favorire la ripresa – ha visto i Consigli regionali tornare ad occuparsi di discipline di più ampio respiro anche se non è mancata la promulgazione di leggi dirette a sanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e a rafforzare l'economia e, in particolare, finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza–PNRR[102].

Continua ad essere sempre significativo – anche se nel biennio non prevalente sulle altre tipologie normative – il dato delle leggi di manutenzione; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, si tratterebbe, da un lato, di un fenomeno fisiologico – le regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano di continui interventi di adeguamento – dall'altro, e soprattutto con riferimento agli ultimi anni, dell'urgenza di dover rispondere a bisogni e situazioni contingenti non solo con leggi (o provvedimenti) *ad hoc* ma anche con interventi di "aggiornamento" della legislazione vigente.

Quanto al fatto della perdita del primato di tale tipologia di leggi sulle altre (soprattutto sulle leggi di bilancio e settoriali) si può forse ipotizzare che stiano producendo effetti i grandi contenitori che raccolgono, in un unico intervento normativo, le modifiche alle leggi vigenti e che sono utilizzati dalle regioni ormai da alcuni anni (leggi annuali di manutenzione variamente definiti e collegati alle leggi di stabilità).

Accanto a questa lettura positiva del fenomeno però "l'elevata percentuale delle modifiche" è anche il "sintomo di un ordinamento magmatico, dove

102. *Cfr.*, ad esempio, la legge regionale Calabria 6/2023, recante misure urgenti per le attività di affiancamento nell'attuazione del PNRR e dei fondi SIE, e la legge regionale Valle d'Aosta 13/2023, recante disposizioni urgenti per il reclutamento di personale per il rafforzamento amministrativo delle istituzioni scolastiche regionali per l'attuazione del PNRR.

le persone non possono fare affidamento sulla stabilità delle norme"[103], e questo soprattutto perché in molti casi si tratta "di operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore" [104].

Il fenomeno di leggi modificate con grande frequenza è molto diffuso in quasi tutti gli ordinamenti regionali e riguarda soprattutto alcune leggi settoriali.

In Toscana, ad esempio, la legge maggiormente modificata è quella sul servizio sanitario regionale (LR 40/2005) che, dal 2005 al 2023, è stata modificata da 54 leggi regionali, intervenendo su più disposizioni. È avvenuto altrettanto per il testo unico in materia di organizzazione del personale (LR 1/2009), interessato da 36 leggi di modifica di cui 4 solo nel 2023; per la LR 65/2014, recante norme per il governo del territorio, modificata da 30 leggi (da ultimo con 3 leggi nel 2023); per la LR 68/2011 sul sistema delle autonomie locali, modificata da 30 leggi regionali; per la LR 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che fino al 2023 ha raggiunto le 37 leggi di modifica[105].

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi il contenimento del dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà generale delle regioni. Nel 2024, infatti, è solo la regione Emilia–Romagna ad intervenire prevalentemente su settori ascrivibili alla potestà residuale regionale (53,8%); nel 2023, invece, il primato spettava alla regione Campania (72,0%) così come nel 2022 (52,6%). Anche nel 2021 l'Emilia–Romagna (47,6%) registrava il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà residuale mentre nel 2020 era ancora la Campania a fare la parte del leone (41,2%). Negli anni 2018–2019, infine, la potestà residuale superava la potestà concorrente solo in alcune regioni (46,2% in Emilia–Romagna e 51,7% in Lombardia nel 2018; 53,6% in Campania, 46,2 % in Lombardia e 47,2% in Veneto nel 2019).

103. Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Rendiconto sociale 2022*, p. 44. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio provinciale (*www.consiglio.provincia.tn.it*).
104. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 160.
105. Gli esempi riportati sono tratti da Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, cit. p. 160.

La contrazione del dato complessivo potrebbe essere legata, come già messo in luce nei Rapporti precedenti, anche al conteggio della potestà mista che ha acquisito una veste autonoma nella rilevazione solo da alcuni anni mentre a ridosso della revisione costituzionale del 2001 le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali. Come sopra evidenziato, in alcune regioni – Lombardia 2024 e Liguria 2023 – il dato della potestà mista è addirittura maggiore sia di quello relativo alla potestà concorrente che di quello inerente alla potestà residuale mentre in altre – Lombardia 2024, Toscana e Marche 2023 e 2024 – supera di molti punti percentuali la potestà residuale (*cfr.* tabelle 8 2024 e 2023).

Quanto ai dati relativi ai macrosettori si ha un decremento di quelli ascrivibili ai macrosettori "ordinamento istituzionale" (11,2% nel 2024 e 14,6% nel 2023) e "sviluppo economico e attività produttive" (12,2% nel 2024 e 13,2% nel 2023); un aumento delle leggi inerenti ai macrosettori "servizi alla persona e alla comunità" (24,3% nel 2024 e 22,8% nel 2023) e "finanza regionale" (32,9% nel 2024 e 30,8% nel 2023). Invariato il dato delle leggi del "territorio, ambiente e infrastrutture" (10,7% nel 2024 e 10,3% nel 2023) e del "multisettore" (8,8% nel 2024 e 8,3% nel 2023).

Guardando alle sole regioni ordinarie si conferma il decremento dei dati inerenti al macrosettore "ordinamento istituzionale" che passa dal 14,3% del 2023 al 9,7% del 2024 e l'aumento, sia pur lieve in alcuni casi, dei dati relativi ai macrosettori "sviluppo economico e attività produttive" che passa dal 12,8% del 2023 al 13,3% del 2024, "servizi alla persona e alla comunità" che passa dal 25,1% del 2023 al 26,5% del 2024 e "finanza regionale" che passa dal 28,1% del 2023 al 31,0% del 2024. Si ha, infine, una sostanziale conferma dei dati relativi al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" (10,6% nel 2024 e 11,0% nel 2023) e al multisettore (8,8% nel 2024 e 8,8% nel 2023).

Escludendo, dunque, la finanza regionale, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei "servizi alla persona e alla comunità". Questi dati non fanno altro che confermare l'immagine delle regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità, capaci di rispondere anche a situazioni di emergenza come sono

state negli ultimi anni le crisi economica, occupazionale e sanitaria.

Per quanto riguarda, invece, la prevalenza di determinate materie all'interno dei macrosettori risultano sostanzialmente confermate le tendenze riportate nei Rapporti precedenti: mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina in ambiti materiali tradizionalmente "regionalizzati" (in particolare, i servizi sociali, lo sviluppo rurale e, in un certo senso, il turismo, il commercio e anche le attività culturali) – non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale.

Così, anche nel biennio di riferimento, risulta molto ridotta e a volte scarsissima la produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'alimentazione, l'ordinamento della comunicazione, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, si confermano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sulle attribuzioni di competenze determinate dalla riforma costituzionale del 2001.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti maggiormente legati alla qualità della legislazione, sono poche le novità da segnalare rispetto a quanto indicato nei Rapporti dei vari anni.

Molte iniziative sono ormai consolidate: basti pensare all'adozione generalizzata (formalmente o in via di prassi) delle regole di tecnica legislativa[106]; alla manutenzione periodica e agli strumenti adottati in proposito da quasi tutte le regioni; al riordino di alcuni settori soprattutto mediante leggi "organiche"; al "disboscamento" normativo mediante leggi di abrogazione generale[107]; alla predisposizione di un Rapporto sulla legislazione[108]; alla riorganizzazione degli uffici e delle strutture di

106. Si tratta del Manuale "regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (modificato nel 1991, 2002, 2007), in www.consiglio.regione.toscana.it > osservatorio interregionale, dove si può leggere anche il testo a fronte dei Manuali (nelle versioni del 2002 e del 2007). Di recente il Manuale è stato nuovamente modificato; la sua quarta versione sarà resa ufficiale nel corso della presentazione di questo *Rapporto*.

107. Le leggi di abrogazione generale cancellano espressamente la normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili. Hanno promulgato leggi di "disboscamento" l'Abruzzo (leggi regionali 45/2013, 11/2019, 6/2021 e 6/2022); la Calabria (leggi regionali 22/2010 e 28/2011); la Campania (leggi regionali 21/2005 e 29/2012); l'Emilia–Romagna (leggi regionali 27/1998, 31/1999 e 27/2013); la Liguria (leggi regionali 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019, 9/2024); la Lombardia (leggi regionali 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018); le Marche (10/2001, 7/2003 e 45/2015); il Molise (LR 13/2010); la Puglia (28/1998); la Toscana (leggi regionali 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009); l'Umbria (leggi regionali 30/1999, 4/2010 e 22/2012); il Veneto leggi regionali (15/2000, 3/2004 e 19/2009); il Friuli–Venezia Giulia (leggi regionali 3/2001 e 11/2010); la provincia autonoma di Trento (legge provinciale15/1998); la Valle d'Aosta (leggi regionali 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012).

108. Oltre ai Rapporti richiamati nel testo (Emilia–Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana e provincia autonoma di Trento)

supporto dell'organo legislativo, prevedendo apposite strutture dedicate al miglioramento della qualità della legislazione e favorendo, a tal fine, anche forme di collaborazione tra gli Uffici del Consiglio e della Giunta che, in alcuni casi, hanno trovato anche riconoscimento in atti formali[109]; alla previsione negli statuti o nei regolamenti interni dei consigli regionali, in leggi di generale applicazione, in leggi settoriali e anche in regolamenti attuativi, di strumenti diretti alla valutazione delle politiche legislative[110]. A tal proposito, come assoluta novità, merita un'attenzione particolare l'attività di valutazione *ex ante* dell'impatto di genere sui progetti di legge regionale la cui definizione e disciplina è contenuta nel regolamento dell'Emilia–Romagna 1/2024 che, dettato in attuazione dell'art. 42 *bis*[111] della legge quadro 6/2014 per la parità e contro le discriminazioni di genere, è un ulteriore strumento diretto al miglioramento della qualità complessiva del sistema normativo.

hanno elaborato il Rapporto sulla legislazione 2023 le regioni Abruzzo, Lazio, Friuli–Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

109. Ad esempio, in Liguria, l'art. 7 della legge regionale 13/2011, recante norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa, ha previsto l'istituzione del Gruppo tecnico di coordinamento composto in modo paritetico da dirigenti della Giunta e del Consiglio regionale. Il Gruppo tecnico sviluppa linee guida e indirizzi relativi ai contenuti e alle modalità di esecuzione dell'ATN, dell'AIR, della VIR e delle clausole valutative e propone azioni alle singole strutture della Giunta regionale idonee a favorire il processo di semplificazione. Anche in Emilia–Romagna prosegue l'attività del Gruppo di lavoro interdipartimentale – i cui componenti appartengono alla Direzione generale dell'Assemblea legislativa e alla Direzione generale Risorse, Europa e innovazioni della Giunta – per l'analisi e l'applicazione delle clausole valutative costituito nel 2011 e aggiornato nel 2020. Infine, in Lombardia, pur non esistendo accordi formali, a partire dalla VII legislatura si è instaurata una positiva e informale collaborazione tra gli Uffici consiliari e le strutture della Giunta in sede di istruttoria legislativa, sia con riguardo alle operazioni di *drafting*, sia in merito ai contenuti sostanziali della normazione.

110. Tutte le regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Tra i molteplici strumenti di *better regulation* contemplati, le regioni prediligono la formulazione di clausole valutative, che sono specifici articoli di legge attraverso i quali si attribuisce mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. In 35 leggi del 2024 (in 37 del 2023) sono presenti disposizioni dedicate alle clausole valutative (in particolare, in 9 leggi dell'Umbria, in 5 della Puglia e del Veneto), in 4 della Lombardia, in 3 dell'Emilia–Romagna e del Lazio, in 2 della Calabria e del Friuli–Venezia Giulia, in 1 delle regioni Marche e Valle d'Aosta. Poco rilevanti le note informative che, nel 2023, sono state utilizzate solo da 2 regioni (Toscana e Lombardia) e le missioni valutative utilizzate prevalentemente dalla regione Lombardia (3). Come ampiamente dimostrato nelle precedenti edizioni del Rapporto, gli strumenti a disposizione delle regioni per la valutazione delle politiche regionali (e quelli da loro concretamente utilizzati) non hanno però un seguito significativo nelle competenti sedi politiche. I risultati delle attività informative legate al controllo delle politiche, infatti, presentati nelle competenti Commissioni o in Aula, solo in sporadiche occasioni sfociano in atti di indirizzo stentando, quindi, a tradursi in effettive conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

111. La disposizione è stata introdotta dall'art.39 della legge regionale 4/2021 (legge europea per il 2021).

TABELLA 1
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI (ORDINARIE E STATUTARIE) – 2024

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	32	390	1.002	101.933
Basilicata	48	307	673	48.121
Calabria	43	380	739	56.035
Campania	26	324	593	65.290
Emilia R.	13	137	239	21.822
Lazio	23	295	765	93.167
Liguria	19	210	350	29.255
Lombardia	23	214	462	58.767
Marche	23	230	514	30.917
Molise	14	95	142	n.d.
Piemonte	29	353	895	63.097
Puglia	43	539	1.526	139.473
Toscana	53	829	1.886	155.407
Umbria	29	534	1.383	97.181
Veneto	34	313	674	53.940
Totale regioni ordinarie	**452**	**5.150**	**11.843**	**1.014.405**
Friuli V. Giulia	14	440	3.236	n.d.
P.a. Bolzano	13	156	514	n.d.
P.a. Trento	14	213	633	50.308
Sardegna	25	155	366	n.d.
Sicilia	26	427	972	n.d.
Trentino A.A.	7	49	86	13.879
Valle d'Aosta	30	460	1.133	98.057
Totale regioni spec. e P.a.	**129**	**1.900**	**6.940**	**162.244**
TOTALE	**581**	**7.050**	**18.783**	**1.176.649**
n. medio di leggi per regione		**26,4**		

TABELLA 1A
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI ORDINARIE – 2024

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	32	390	1.002	101.933
Basilicata	47	304	670	47.906
Calabria	43	380	739	56.035
Campania	26	324	593	65.290
Emilia R.	13	137	239	21.822
Lazio	23	295	765	93.167
Liguria	19	210	350	29.255
Lombardia	23	214	462	58.767
Marche	22	226	510	30.701
Molise	14	95	142	n.d.
Piemonte	29	353	895	63.097
Puglia	43	539	1.526	139.473
Toscana	53	829	1.886	155.407
Umbria	28	475	1.289	89.943
Veneto	34	313	674	53.940
Totale regioni ordinarie	**449**	**5.084**	**11.742**	**1.006.736**
Friuli V. Giulia	14	440	3.236	n.d.
P.a. Bolzano	12	153	511	n.d.
P.a. Trento	14	213	633	50.308
Sardegna	25	155	366	n.d.
Sicilia	26	427	972	n.d.
Trentino A.A.	7	49	86	13.879
Valle d'Aosta	30	460	1.133	98.057
Totale regioni spec. e P.a.	**128**	**1.897**	**6.937**	**162.244**
TOTALE	**577**	**6.981**	**18.679**	**1.168.980**
n. medio di leggi per regione		**26,2**		

TABELLA 1B
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI STATUTARIE – 2024

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	1	3	3	215
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	4	4	216
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0
Umbria	1	59	94	7.238
Veneto	0	0	0	0
Totale regioni ordinarie	**3**	**66**	**101**	**7.669**
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	1	3	3	n.d.
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale regioni spec. e P.a.	**1**	**3**	**3**	**0**
TOTALE	**4**	**69**	**104**	**7.669**
n. medio di leggi per regione		**0,2**		

TABELLA 2
INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE – 2024– V.A.

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di enti locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	21	11	0	0	0	0	32
Basilicata	32	16	0	0	0	0	48
Calabria	7	36	0	0	0	0	43
Campania	10	16	0	0	0	0	26
Emilia R.	9	4	0	0	0	0	13
Lazio	16	7	0	0	0	0	23
Liguria	15	4	0	0	0	0	19
Lombardia	15	6	2	0	0	0	23
Marche	11	12	0	0	0	0	23
Molise	13	1	0	0	0	0	14
Piemonte	20	9	0	0	0	0	29
Puglia	19	24	0	0	0	0	43
Toscana	40	12	1	0	0	0	53
Umbria	13	16	0	0	0	0	29
Veneto	20	14	0	0	0	0	34
Totale regioni ordinarie	**261**	**188**	**3**	**0**	**0**	**0**	**452**
Friuli V. Giulia	13	1	0	0	0	0	14
P.a. Bolzano	12	1	0	0	0	0	13
P.a. Trento	10	4	0	0	0	0	14
Sardegna	9	16	0	0	0	0	25
Sicilia	15	11	0	0	0	0	26
Trentino A.A.	6	1	0	0	0	0	7
Valle d'Aosta	26	3	1	0	0	0	30
Totale regioni spec. e P.a.	**91**	**37**	**1**	**0**	**0**	**0**	**129**
TOTALE	**352**	**225**	**4**	**0**	**0**	**0**	**581**

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

TABELLA 2A
INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE – 2024* – V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di enti locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	65,6%	34,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	16,3%	83,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	38,5%	61,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	69,2%	30,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	69,6%	30,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	78,9%	21,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	65,2%	26,1%	8,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	47,8%	52,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	92,9%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	69,0%	31,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	44,2%	55,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	75,5%	22,6%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	44,8%	55,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	58,8%	41,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni ordinarie	**57,7%**	**41,6%**	**0,7%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
Friuli V. Giulia	92,9%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	92,3%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	36,0%	64,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	86,7%	10,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**70,5%**	**28,7%**	**0,8%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
TOTALE	**60,6%**	**38,7%**	**0,7%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**

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

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

TABELLA 3
DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI – 2024– V.A.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 – 30	31 – 90	91 – 180	181 – 360	360 –	
Abruzzo	14	12	4	1	1	32
Basilicata	28	16	2	0	2	48
Calabria	14	7	8	10	4	43
Campania	13	11	1	0	1	26
Emilia R.	5	7	1	0	0	13
Lazio	13	3	4	3	0	23
Liguria	5	8	4	0	2	19
Lombardia	11	9	2	1	0	23
Marche	8	10	3	1	1	23
Molise	14	0	0	0	0	14
Piemonte	9	8	2	4	6	29
Puglia	16	8	10	6	3	43
Toscana	23	13	5	7	5	53
Umbria	9	1	5	7	7	29
Veneto	7	9	6	8	4	34
Totale regioni ordinarie	**189**	**122**	**57**	**48**	**36**	**452**
Friuli V. Giulia	14	0	0	0	0	14
P.a. Bolzano	7	6	0	0	0	13
P.a. Trento	5	7	2	0	0	14
Sardegna	18	5	2	0	0	25
Sicilia	7	5	9	2	3	26
Trentino A.A.	6	1	0	0	0	7
Valle d'Aosta	14	13	2	0	1	30
Totale regioni spec. e P.a.	**71**	**37**	**15**	**2**	**4**	**129**
TOTALE	**260**	**159**	**72**	**50**	**40**	**581**

TABELLA 3A
DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI – 2024*– V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 – 30	31 – 90	91 – 180	181 – 360	360 –	
Abruzzo	43,8%	37,5%	12,5%	3,1%	3,1%	100%
Basilicata	58,3%	33,3%	4,2%	0,0%	4,2%	100%
Calabria	32,6%	16,3%	18,6%	23,3%	9,3%	100%
Campania	50,0%	42,3%	3,8%	0,0%	3,8%	100%
Emilia R.	38,5%	53,8%	7,7%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	56,5%	13,0%	17,4%	13,0%	0,0%	100%
Liguria	26,3%	42,1%	21,1%	0,0%	10,5%	100%
Lombardia	47,8%	39,1%	8,7%	4,3%	0,0%	100%
Marche	34,8%	43,5%	13,0%	4,3%	4,3%	100%
Molise	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	31,0%	27,6%	6,9%	13,8%	20,7%	100%
Puglia	37,2%	18,6%	23,3%	14,0%	7,0%	100%
Toscana	43,4%	24,5%	9,4%	13,2%	9,4%	100%
Umbria	31,0%	3,4%	17,2%	24,1%	24,1%	100%
Veneto	20,6%	26,5%	17,6%	23,5%	11,8%	100%
Totale regioni ordinarie	**41,8%**	**27,0%**	**12,6%**	**10,6%**	**8,0%**	**100%**
Friuli V. Giulia	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	53,8%	46,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	35,7%	50,0%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	72,0%	20,0%	8,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	26,9%	19,2%	34,6%	7,7%	11,5%	100%
Trentino A.A.	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	46,7%	43,3%	6,7%	0,0%	3,3%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**55,0%**	**28,7%**	**11,6%**	**1,6%**	**3,1%**	**100%**
TOTALE	**44,8%**	**27,4%**	**12,4%**	**8,6%**	**6,9%**	**100%**

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

TABELLA 4
TIPOLOGIA NORMATIVA – 2024– V.A.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	5	5	0	7	15	0	0	32
Basilicata	0	11	0	0	11	25	0	1	48
Calabria	0	13	1	10	15	4	0	0	43
Campania	2	8	1	0	7	8	0	0	26
Emilia R.	0	2	0	3	4	4	0	0	13
Lazio	1	4	1	0	4	13	0	0	23
Liguria	1	3	2	0	5	7	1	0	19
Lombardia	1	4	0	4	11	3	0	0	23
Marche	1	4	0	7	4	6	0	1	23
Molise	0	0	0	1	0	13	0	0	14
Piemonte	1	9	1	1	10	7	0	0	29
Puglia	5	18	0	0	7	13	0	0	43
Toscana	1	7	2	4	32	7	0	0	53
Umbria	1	13	0	0	8	6	0	1	29
Veneto	0	13	5	1	9	6	0	0	34
Totale regioni ordinarie	**14**	**114**	**18**	**31**	**134**	**137**	**1**	**3**	**452**
Friuli V. Giulia	3	3	2	0	1	5	0	0	14
P.a. Bolzano	1	0	2	0	1	8	0	1	13
P.a. Trento	0	0	0	1	8	5	0	0	14
Sardegna	1	9	2	0	8	5	0	0	25
Sicilia	1	5	3	0	2	15	0	0	26
Trentino A.A.	0	0	0	0	3	4	0		7
Valle d'Aosta	0	6	0	3	14	7	0	0	30
Totale regioni spec. e P.a.	**6**	**23**	**9**	**4**	**37**	**49**	**0**	**1**	**129**
TOTALE	**20**	**137**	**27**	**35**	**171**	**186**	**1**	**4**	**581**

TABELLA 4A
TIPOLOGIA NORMATIVA – 2024* – V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	15,6%	15,6%	0,0%	21,9%	46,9%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	22,9%	0,0%	0,0%	22,9%	52,1%	0,0%	2,1%	100%
Calabria	0,0%	30,2%	2,3%	23,3%	34,9%	9,3%	0,0%	0,0%	100%
Campania	7,7%	30,8%	3,8%	0,0%	26,9%	30,8%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	0,0%	15,4%	0,0%	23,1%	30,8%	30,8%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	4,3%	17,4%	4,3%	0,0%	17,4%	56,5%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	5,3%	15,8%	10,5%	0,0%	26,3%	36,8%	5,3%	0,0%	100%
Lombardia	4,3%	17,4%	0,0%	17,4%	47,8%	13,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	4,3%	17,4%	0,0%	30,4%	17,4%	26,1%	0,0%	4,3%	100%
Molise	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	92,9%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	3,4%	31,0%	3,4%	3,4%	34,5%	24,1%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	11,6%	41,9%	0,0%	0,0%	16,3%	30,2%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	1,9%	13,2%	3,8%	7,5%	60,4%	13,2%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	3,4%	44,8%	0,0%	0,0%	27,6%	20,7%	0,0%	3,4%	100%
Veneto	0,0%	38,2%	14,7%	2,9%	26,5%	17,6%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni ordinarie	**3,1%**	**25,2%**	**4,0%**	**6,9%**	**29,6%**	**30,3%**	**0,2%**	**0,7%**	**100%**
Friuli V. Giulia	21,4%	21,4%	14,3%	0,0%	7,1%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	7,7%	0,0%	15,4%	0,0%	7,7%	61,5%	0,0%	7,7%	100%
P.a. Trento	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	57,1%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	4,0%	36,0%	8,0%	0,0%	32,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	3,8%	19,2%	11,5%	0,0%	7,7%	57,7%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	42,9%	57,1%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	20,0%	0,0%	10,0%	46,7%	23,3%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**4,7%**	**17,8%**	**7,0%**	**3,1%**	**28,7%**	**38,0%**	**0,0%**	**0,8%**	**100%**
TOTALE	**3,4%**	**23,6%**	**4,6%**	**6,0%**	**29,4%**	**32,0%**	**0,2%**	**0,7%**	**100%**

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

TABELLA 5
LEGGI DI RIORDINO SUL TOTALE DELLE LEGGI ISTITUZIONALI E SETTORIALI – 2024

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	5	1	20,0
Basilicata	11	3	27,3
Calabria	13	0	0,0
Campania	10	4	40,0
Emilia R.	2	0	0,0
Lazio	5	0	0,0
Liguria	4	0	0,0
Lombardia	5	0	0,0
Marche	5	0	0,0
Molise	0	0	_
Piemonte	10	1	10,0
Puglia	23	0	0,0
Toscana	8	1	12,5
Umbria	14	1	7,1
Veneto	13	0	0,0
Totale regioni ordinarie	**128**	**11**	**8,6**
Friuli V. Giulia	6	0	0,0
P.a. Bolzano	1	1	100,0
P.a. Trento	0	0	_
Sardegna	10	0	0,0
Sicilia	6	1	16,7
Trentino A.A.	0	0	–
Valle d'Aosta	6	0	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**29**	**2**	**6,9**
TOTALE	**157**	**13**	**8,3**

TABELLA 6
LE LEGGI REGIONALI PER TECNICA REDAZIONALE – 2024

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	32	20	7	5	21,9
Basilicata	48	36	9	3	18,8
Calabria	43	26	16	1	37,2
Campania	26	4	11	11	42,3
Emilia R.	13	8	3	2	23,1
Lazio	23	13	4	6	17,4
Liguria	19	8	8	3	42,1
Lombardia	23	11	9	3	39,1
Marche	23	12	5	6	21,7
Molise	14	11	2	1	14,3
Piemonte	29	14	10	5	34,5
Puglia	43	33	10	0	23,3
Toscana	53	13	33	6	62,3
Umbria	29	19	10	0	34,5
Veneto	34	14	9	11	26,5
Totale regioni ordinarie	**452**	**242**	**146**	**63**	**32,3**
Friuli V. Giulia	14	6	4	4	28,6
P.a. Bolzano	13	9	2	2	15,4
P.a. Trento	14	3	11	0	78,6
Sardegna	25	10	11	4	44,0
Sicilia	26	5	5	16	19,2
Trentino A.A.	7	3	0	4	0,0
Valle d'Aosta	30	15	15	0	50,0
Totale regioni spec. e P.a.	**129**	**51**	**48**	**30**	**37,2**
TOTALE	**581**	**293**	**194**	**93**	**33,4**

TABELLA 7
CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI SECONDO MACROSETTORI E PROFILO DELLE MATERIE – 2024

	Macrosettore	Materia		N. Lg
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	8
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	5
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	5
		4	Personale e amministrazione	16
		5	Enti locali, decentramento	15
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	12
		7	Multimateria	4
			TOTALE	**65**
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	2
		3	Industria	1
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	9
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	6
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	20
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	15
		10	Caccia, pesca e itticoltura	6
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	3
		13	Multimateria	1
			TOTALE	**71**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	19
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	21
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	3
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	2
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	7
		8	Altro (es.usi civici)	1
		9	Multimateria	0
			TOTALE	**62**

	Macrosettore	Materia		N. Lg
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	37
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	28
		4	Istruzione scolastica e universitaria	7
		5	Formazione professionale	3
		6	Lavoro	6
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	36
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	4
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	6
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	9
		14	Multimateria	1
			TOTALE	**141**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	186
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	1
		4	Multimateria	2
			TOTALE	**191**
6	Multisettore*			**51**
			TOTALE	**581**

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

TABELLA 8
FONTE GIURIDICA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA – 2024

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	Concor-rente	Residuale	Mista	Totale	Concor-rente	Residuale	Mista	Totale
Abruzzo	30	2	0	32	93,8	6,3	0,0	100,0
Basilicata	41	7	0	48	85,4	14,6	0,0	100,0
Calabria	33	7	3	43	76,7	16,3	7,0	100,0
Campania	19	7	0	26	73,1	26,9	0,0	100,0
Emilia R.	6	7	0	13	46,2	53,8	0,0	100,0
Lazio	14	5	4	23	60,9	21,7	17,4	100,0
Liguria	12	4	3	19	63,2	21,1	15,8	100,0
Lombardia	6	5	12	23	26,1	21,7	52,2	100,0
Marche	7	7	9	23	30,3	30,4	39,1	100,0
Molise	13	1	0	14	92,9	7,1	0,0	100,0
Piemonte	22	7	0	29	75,9	24,1	0,0	100,0
Puglia	31	12	0	43	72,1	27,9	0,0	100,0
Toscana	16	10	27	53	30,2	18,9	50,9	100,0
Umbria	20	5	4	29	69,0	17,2	13,8	100,0
Veneto	19	15	0	34	55,9	44,1	0,0	100,0
TOTALE	**289**	**101**	**62**	**452**	**63,9**	**22,3**	**13,7**	**100,0**

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

TABELLA 9
LEGGI APPROVATE E ABROGATE NEL 2024

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	32	2	30
Basilicata	48	4	44
Calabria	43	2	41
Campania	26	2	24
Emilia R.	13	1	12
Lazio	23	8	15
Liguria	19	17	2
Lombardia	23	4	19
Marche	23	2	21
Molise	14	2	12
Piemonte	29	12	17
Puglia	43	7	36
Toscana	53	8	45
Umbria	29	8	21
Veneto	34	2	32
Totale regioni ordinarie	**452**	**81**	**371**
Friuli V. Giulia	14	5	9
P.a. Bolzano	13	7	6
P.a. Trento	14	1	13
Sardegna	25	1	24
Sicilia	26	1	25
Trentino A.A.	7	0	7
Valle d'Aosta	30	2	28
Totale regioni spec. e P.a.	**129**	**17**	**112**
TOTALE	**581**	**98**	**483**

TABELLA 9A
LEGGI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2024*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate**	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.930	2.332	1.598
Basilicata	2.250	993	1.257
Calabria	1.858	660	1.198
Campania	1.812	651	1.161
Emilia R.	1.933	1.042	891
Lazio	2.486	1.008	1.478
Liguria	2.238	1.081	1.157
Lombardia	2.523	1.947	576
Marche	2.100	922	1.178
Molise	1.555	716	839
Piemonte	2.479	1.488	991
Puglia	2.119	611	1.508
Toscana	3.772	2.777	995
Umbria	1.975	1.033	942
Veneto	2.563	1.374	1.189
Totale regioni ordinarie	**35.593**	**18.635**	**16.958**
Friuli V. Giulia***	2.632	1.313	1.319
P.a. Bolzano	1.616	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.523	935	588
Sardegna****	2.547	n.d.	n.d.
Sicilia	3.319	144	3.175
Trentino A.A. *****	1.233	32	1.201
Valle d'Aosta	3.130	1.941	1.189
Totale regioni spec. e P.a.	**16.000**	**4.365**	**7.472**
TOTALE	**51.593**	**23.000**	**24.430**

** La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica, non riportate nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni dove, pertanto, figurano dati diversi.*
***Nel totale delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie di alcune regioni.*
**** La difformità del dato (rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente) è dovuto a un riconteggio delle leggi abrogate da parte della regione.*
*****La difformità del dato (rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente) è dovuto a un riconteggio delle leggi promulgate da parte della regione.*
******La difformità del dato, rispetto a quello indicato nei Rapporti successivi al 2021, è dovuto ad un mero errore materiale nel conteggio del numero complessivo delle leggi dal 2021 al 31 dicembre 2024 da parte della regione.*

TABELLA 1
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI (ORDINARIE E STATUTARIE) – 2023

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	65	982	2.852	204.567
Basilicata	52	249	498	35.165
Calabria	62	681	1.751	120.272
Campania	25	217	437	35.411
Emilia R.	21	302	632	4.221
Lazio	24	224	595	63.160
Liguria	21	290	633	55.289
Lombardia	11	96	210	30.628
Marche	27	274	857	365.409
Molise	11	65	96	n.d.
Piemonte	37	606	1.468	103.883
Puglia	38	427	2.718	109.909
Toscana	44	563	1.194	107.611
Umbria	18	258	537	43.107
Veneto	35	268	440	39.026
Totale regioni ordinarie	**491**	**5.502**	**14.918**	**1.317.658**
Friuli V. Giulia	17	282	2.722	n.d.
P.a. Bolzano	24	399	1.106	n.d.
P.a. Trento	10	168	596	48.445
Sardegna	21	365	1.134	212.839
Sicilia	25	314	108	11.675
Trentino A.A.	6	34	54	6.592
Valle d'Aosta	29	403	1.026	79.797
Totale regioni spec. e P.a.	**132**	**1.965**	**6.746**	**359.348**
TOTALE	**623**	**7.467**	**21.664**	**1.677.006**
n. medio di leggi per regione		**28,3**		

TABELLA 1A
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI ORDINARIE – 2023

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	65	982	2.852	204.567
Basilicata	52	249	498	35.165
Calabria	62	681	1.751	120.272
Campania	25	217	437	35.411
Emilia R.	21	302	632	4.221
Lazio	24	224	595	63.160
Liguria	21	290	633	55.289
Lombardia	11	96	210	30.628
Marche	26	272	855	363.690
Molise	11	65	96	n.d.
Piemonte	36	604	1.466	103.652
Puglia	38	427	2.718	109.909
Toscana	43	562	1.192	107.441
Umbria	18	258	537	43.107
Veneto	35	268	440	39.026
Totale regioni ordinarie	**488**	**5.497**	**14.912**	**1.315.538**
Friuli V. Giulia	16	281	2.721	n.d.
P.a. Bolzano	23	378	1.069	n.d.
P.a. Trento	10	168	596	48.445
Sardegna	21	365	1.134	212.839
Sicilia	25	314	108	11.675
Trentino A.A.	6	34	54	6.592
Valle d'Aosta	29	403	1.026	79.797
Totale regioni spec. e P.a.	**130**	**1.943**	**6.708**	**359.348**
TOTALE	**618**	**7.440**	**21.620**	**1.674.886**
n. medio di leggi per regione		**28,1**		

TABELLA 1B
NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI STATUTARIE – 2023

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	2	2	1.719
Molise	0	0	0	0
Piemonte	1	2	2	231
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	1	2	170
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale regioni ordinarie	**3**	**5**	**6**	**2.120**
Friuli V. Giulia	1	1	1	66
P.a. Bolzano	1	21	37	2.764
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale regioni spec. e P.a.	**2**	**22**	**38**	**2.830**
TOTALE	**5**	**27**	**44**	**4.950**
n. medio di leggi per regione		**0,2**		

TABELLA 2
INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE – 2023– V.A.

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di enti locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	30	35	0	0	0	0	65
Basilicata	34	18	0	0	0	0	52
Calabria	12	50	0	0	0	0	62
Campania	9	16	0	0	0	0	25
Emilia R.	18	3	0	0	0	0	21
Lazio	19	5	0	0	0	0	24
Liguria	18	3	0	0	0	0	21
Lombardia	9	2	0	0	0	0	11
Marche	16	11	0	0	0	0	27
Molise	10	1	0	0	0	0	11
Piemonte	21	16	0	0	0	0	37
Puglia	21	17	0	0	0	0	38
Toscana	35	8	1	0	0	0	44
Umbria	12	6	0	0	0	0	18
Veneto	23	12	0	0	0	0	35
Totale regioni ordinarie	**287**	**203**	**1**	**0**	**0**	**0**	**491**
Friuli V. Giulia	15	2	0	0	0	0	17
P.a. Bolzano	17	7	0	0	0	0	24
P.a. Trento	6	3	1	0	0	0	10
Sardegna	10	11	0	0	0	0	21
Sicilia	18	7	0	0	0	0	25
Trentino A.A.	5	1	0	0	0	0	6
Valle d'Aosta	28	0	1	0	0	0	29
Totale regioni spec. e P.a.	**99**	**31**	**2**	**0**	**0**	**0**	**132**
TOTALE	**386**	**234**	**3**	**0**	**0**	**0**	**623**

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

TABELLA 2A
INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE – 2023* – V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di enti locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	46,2%	53,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	65,4%	34,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	19,4%	80,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	36,0%	64,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	79,2%	20,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	81,8%	18,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	59,3%	40,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	90,9%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	56,8%	43,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	55,3%	44,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	79,5%	18,2%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	65,7%	34,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni ordinarie	**58,5%**	**41,3%**	**0,2%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
Friuli V. Giulia	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	70,8%	29,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	60,0%	30,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	47,6%	52,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	72,0%	28,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	83,3%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	96,6%	0,0%	3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**75,0%**	**23,5%**	**1,5%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
TOTALE	**62,0%**	**37,6%**	**0,5%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**

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

TABELLA 3
DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI – 2023– V.A.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 – 30	31 – 90	91 – 180	181 – 360	360 –	
Abruzzo	27	23	5	3	7	65
Basilicata	21	12	7	6	6	52
Calabria	26	26	8	2	0	62
Campania	14	5	3	1	2	25
Emilia R.	9	9	2	0	1	21
Lazio	22	1	1	0	0	24
Liguria	8	9	1	2	1	21
Lombardia	5	6	0	0	0	11
Marche	8	8	5	3	3	27
Molise	8	3	0	0	0	11
Piemonte	10	8	7	7	5	37
Puglia	5	7	12	11	3	38
Toscana	26	8	6	4	0	44
Umbria	7	2	5	1	3	18
Veneto	3	18	6	7	1	35
Totale regioni ordinarie	**199**	**145**	**68**	**47**	**32**	**491**
Friuli V. Giulia	14	2	0	1	0	17
P.a. Bolzano	13	8	2	0	1	24
P.a. Trento	3	2	0	2	3	10
Sardegna	11	3	0	3	4	21
Sicilia	2	2	9	12	0	25
Trentino A.A.	4	1	0	0	1	6
Valle d'Aosta	16	7	6	0	0	29
Totale regioni spec. e P.a.	**63**	**25**	**17**	**18**	**9**	**132**
TOTALE	**262**	**170**	**85**	**65**	**41**	**623**

TABELLA 3A
DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI – 2023*– V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 – 30	31 – 90	91 – 180	181 – 360	360 –	
Abruzzo	41,5%	35,4%	7,7%	4,6%	10,8%	100%
Basilicata	40,4%	23,1%	13,5%	11,5%	11,5%	100%
Calabria	41,9%	41,9%	12,9%	3,2%	0,0%	100%
Campania	56,0%	20,0%	12,0%	4,0%	8,0%	100%
Emilia R.	42,9%	42,9%	9,5%	0,0%	4,8%	100%
Lazio	91,7%	4,2%	4,2%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	38,1%	42,9%	4,8%	9,5%	4,8%	100%
Lombardia	45,5%	54,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	29,6%	29,6%	18,5%	11,1%	11,1%	100%
Molise	72,7%	27,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	27,0%	21,6%	18,9%	18,9%	13,5%	100%
Puglia	13,2%	18,4%	31,6%	28,9%	7,9%	100%
Toscana	59,1%	18,2%	13,6%	9,1%	0,0%	100%
Umbria	38,9%	11,1%	27,8%	5,6%	16,7%	100%
Veneto	8,6%	51,4%	17,1%	20,0%	2,9%	100%
Totale regioni ordinarie	**40,5%**	**29,5%**	**13,8%**	**9,6%**	**6,5%**	**100%**
Friuli V. Giulia	82,4%	11,8%	0,0%	5,9%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	54,2%	33,3%	8,3%	0,0%	4,2%	100%
P.a. Trento	30,0%	20,0%	0,0%	20,0%	30,0%	100%
Sardegna	52,4%	14,3%	0,0%	14,3%	19,0%	100%
Sicilia	8,0%	8,0%	36,0%	48,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	66,7%	16,7%	0,0%	0,0%	16,7%	100%
Valle d'Aosta	55,2%	24,1%	20,7%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**47,7%**	**18,9%**	**12,9%**	**13,6%**	**6,8%**	**100%**
TOTALE	**42,1%**	**27,3%**	**13,6%**	**10,4%**	**6,6%**	**100%**

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

TABELLA 4
TIPOLOGIA NORMATIVA – 2023 – V.A.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	2	28	3	0	12	20	0	0	65
Basilicata	0	15	0	0	9	28	0	0	52
Calabria	7	20	0	4	26	5	0	0	62
Campania	0	12	0	0	6	7	0	0	25
Emilia R.	1	7	0	4	4	5	0	0	21
Lazio	3	4	1	0	1	15	0	0	24
Liguria	4	3	2	0	6	6	0	0	21
Lombardia	0	1	0	2	4	4	0	0	11
Marche	1	7	0	2	10	6	0	1	27
Molise	1	2	0	0	1	7	0	0	11
Piemonte	2	16	0	3	8	7	0	1	37
Puglia	4	20	0	0	3	11	0	0	38
Toscana	2	3	3	1	27	7	0	1	44
Umbria	1	8	0	0	4	5	0	0	18
Veneto	1	9	5	0	15	5	0	0	35
Totale regioni ordinarie	**29**	**155**	**14**	**16**	**136**	**138**	**0**	**3**	**491**
Friuli V. Giulia	2	5	3	0	2	4	0	1	17
P.a. Bolzano	2	7	1	1	5	7	0	1	24
P.a. Trento	0	2	0	0	4	4	0	0	10
Sardegna	2	6	1	0	5	7	0	0	21
Sicilia	2	4	1	1	3	14	0	0	25
Trentino A.A.	0	0	0	2	1	3	0	0	6
Valle d'Aosta	3	10	0	1	9	6	0	0	29
Totale regioni spec. e P.a.	**11**	**34**	**6**	**5**	**29**	**45**	**0**	**2**	**132**
TOTALE	**40**	**189**	**20**	**21**	**165**	**183**	**0**	**5**	**623**

TABELLA 4A
TIPOLOGIA NORMATIVA – 2023* – V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	3,1%	43,1%	4,6%	0,0%	18,5%	30,8%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	28,8%	0,0%	0,0%	17,3%	53,8%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	11,3%	32,3%	0,0%	6,5%	41,9%	8,1%	0,0%	0,0%	100%
Campania	0,0%	48,0%	0,0%	0,0%	24,0%	28,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	4,8%	33,3%	0,0%	19,0%	19,0%	23,8%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	12,5%	16,7%	4,2%	0,0%	4,2%	62,5%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	19,0%	14,3%	9,5%	0,0%	28,6%	28,6%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	0,0%	9,1%	0,0%	18,2%	36,4%	36,4%	0,0%	0,0%	100%
Marche	3,7%	25,9%	0,0%	7,4%	37,0%	22,2%	0,0%	3,7%	100%
Molise	9,1%	18,2%	0,0%	0,0%	9,1%	63,6%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	5,4%	43,2%	0,0%	8,1%	21,6%	18,9%	0,0%	2,7%	100%
Puglia	10,5%	52,6%	0,0%	0,0%	7,9%	28,9%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	4,5%	6,8%	6,8%	2,3%	61,4%	15,9%	0,0%	2,3%	100%
Umbria	5,6%	44,4%	0,0%	0,0%	22,2%	27,8%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	2,9%	25,7%	14,3%	0,0%	42,9%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni ordinarie	**5,9%**	**31,6%**	**2,9%**	**3,3%**	**27,7%**	**28,1%**	**0,0%**	**0,6%**	**100%**
Friuli V. Giulia	11,8%	29,4%	17,6%	0,0%	11,8%	23,5%	0,0%	5,9%	100%
P.a. Bolzano	8,3%	29,2%	4,2%	4,2%	20,8%	29,2%	0,0%	4,2%	100%
P.a. Trento	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	40,0%	40,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	9,5%	28,6%	4,8%	0,0%	23,8%	33,3%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	8,0%	16,0%	4,0%	4,0%	12,0%	56,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	16,7%	50,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	10,3%	34,5%	0,0%	3,4%	31,0%	20,7%	0,0%	0,0%	100%
Totale regioni spec. e P.a.	**8,3%**	**25,8%**	**4,5%**	**3,8%**	**22,0%**	**34,1%**	**0,0%**	**1,5%**	**100%**
TOTALE	**6,4%**	**30,3%**	**3,2%**	**3,4%**	**26,5%**	**29,4%**	**0,0%**	**0,8%**	**100%**

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

TABELLA 5
LEGGI DI RIORDINO SUL TOTALE DELLE LEGGI ISTITUZIONALI E SETTORIALI – 2023

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	30	4	13,3
Basilicata	15	0	0,0
Calabria	27	2	7,4
Campania	12	1	8,3
Emilia R.	8	1	12,5
Lazio	7	0	0,0
Liguria	7	0	0,0
Lombardia	1	0	0,0
Marche	8	1	12,5
Molise	3	0	0,0
Piemonte	18	2	11,1
Puglia	24	0	0,0
Toscana	5	0	0,0
Umbria	9	1	11,1
Veneto	10	0	0,0
Totale regioni ordinarie	**184**	**12**	**6,5**
Friuli V. Giulia	7	2	28,6
P.a. Bolzano	9	0	0,0
P.a. Trento	2	1	50,0
Sardegna	8	1	12,5
Sicilia	6	3	50,0
Trentino A.A.	0	0	–
Valle d'Aosta	13	1	7,7
Totale regioni spec. e P.a.	**45**	**8**	**17,8**
TOTALE	**229**	**20**	**8,7**

TABELLA 6
LE LEGGI REGIONALI PER TECNICA REDAZIONALE – 2023

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	65	47	11	7	16,9
Basilicata	52	43	9	0	17,3
Calabria	62	32	26	4	41,9
Campania	25	10	9	6	36,0
Emilia R.	21	17	4	0	19,0
Lazio	24	14	3	7	12,5
Liguria	21	15	6	0	28,6
Lombardia	11	5	4	2	36,4
Marche	27	11	11	5	40,7
Molise	11	7	3	1	27,3
Piemonte	37	21	7	9	18,9
Puglia	38	30	8	0	21,1
Toscana	44	12	28	4	63,6
Umbria	18	13	5	0	27,8
Veneto	35	13	20	2	57,1
Totale regioni ordinarie	**491**	**290**	**154**	**47**	**31,4**
Friuli V. Giulia	17	4	5	8	29,4
P.a. Bolzano	24	13	8	3	33,3
P.a. Trento	10	4	4	2	40,0
Sardegna	21	11	3	7	14,3
Sicilia	25	15	4	6	16,0
Trentino A.A.	6	4	1	1	16,7
Valle d'Aosta	29	19	9	1	31,0
Totale regioni spec. e P.a.	**132**	**70**	**34**	**28**	**25,8**
TOTALE	**623**	**360**	**188**	**75**	**30,2**

TABELLA 7
CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI SECONDO MACROSETTORI E PROFILO DELLE MATERIE – 2023

	Macrosettore	Materia		N. Lg
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	5
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	3
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	14
		5	Enti locali, decentramento	18
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	43
		7	Multimateria	7
			TOTALE	**91**
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	0
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	3
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6	Miniere e risorse geotermiche	3
		7	Commercio, fiere e mercati	6
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	12
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	34
		10	Caccia, pesca e itticoltura	4
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	5
		13	Multimateria	2
			TOTALE	**82**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	17
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	24
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	4
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	6
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	7
		7	Protezione civile	3
		8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	1
			TOTALE	**64**

	Macrosettore	Materia		N. Lg
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	47
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	39
		4	Istruzione scolastica e universitaria	5
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	3
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	28
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	0
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	3
		14	Multimateria	4
			TOTALE	**142**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	179
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	7
		4	Multimateria	4
			TOTALE	**192**
6	Multisettore*			**52**
			TOTALE	**623**

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

TABELLA 8
FONTE GIURIDICA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA – 2023

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	Concor-rente	Residuale	Mista	Totale	Concor-rente	Residuale	Mista	Totale
Abruzzo	64	1	0	65	98,5	1,5	0,0	100,0
Basilicata	45	7	0	52	86,5	13,5	0,0	100,0
Calabria	45	13	4	62	72,6	21,0	6,5	100,0
Campania	7	18	0	25	28,0	72,0	0,0	100,0
Emilia R.	12	9	0	21	57,1	42,9	0,0	100,0
Lazio	19	4	1	24	79,2	16,7	4,2	100,0
Liguria	8	2	11	21	38,1	9,5	52,4	100,0
Lombardia	5	2	4	11	45,5	18,2	36,4	100,0
Marche	12	6	9	27	44,3	22,2	33,3	100,0
Molise	10	1	0	11	90,9	9,1	0,0	100,0
Piemonte	33	4	0	37	89,2	10,8	0,0	100,0
Puglia	21	13	4	38	55,3	34,2	10,5	100,0
Toscana	17	12	15	44	38,6	27,3	34,1	100,0
Umbria	11	6	1	18	61,1	33,3	5,6	100,0
Veneto	19	16	0	35	54,3	45,7	0,0	100,0
TOTALE	**328**	**114**	**49**	**491**	**66,8**	**23,2**	**10,0**	**100,0**

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

TABELLA 9
LEGGI APPROVATE E ABROGATE NEL 2023

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	65	83	–18
Basilicata	52	1	51
Calabria	62	0	62
Campania	25	0	25
Emilia R.	21	9	12
Lazio	24	1	23
Liguria	21	2	19
Lombardia	11	0	11
Marche	27	18	9
Molise	11	0	11
Piemonte	37	51	–14
Puglia	38	7	31
Toscana	44	1	43
Umbria	18	1	17
Veneto	35	0	35
Totale regioni ordinarie	**491**	**174**	**317**
Friuli V. Giulia	17	0	17
P.a. Bolzano	24	3	21
P.a. Trento	10	3	7
Sardegna	21	0	21
Sicilia	25	0	25
Trentino A.A.	6	0	6
Valle d'Aosta	29	3	26
Totale regioni spec. e P.a.	**132**	**9**	**123**
TOTALE	**623**	**183**	**440**

TABELLA 9A
LEGGI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2023*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate**	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.898	2.330	1.568
Basilicata	2.203	989	1.214
Calabria	1.815	649	1.166
Campania	1.786	668	1.118
Emilia R.	1.920	1.041	879
Lazio	2.463	1.000	1.463
Liguria	2.219	1.069	1.150
Lombardia	2.500	1.943	557
Marche	2.078	920	1.158
Molise	1.541	714	827
Piemonte	2.450	1.475	975
Puglia	2.076	604	1.472
Toscana	3.719	2.269	1.450
Umbria	1.946	1.025	921
Veneto	2.529	1.372	1.157
Totale regioni ordinarie	**35.143**	**18.068**	**17.075**
Friuli V. Giulia***	2.618	1.308	1.310
P.a. Bolzano	1.603	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.509	932	577
Sardegna****	2.522	n.d.	n.d.
Sicilia	3.293	143	3.150
Trentino A.A.	1.232	32	1.200
Valle d'Aosta	3.100	1.939	1.161
Totale regioni spec. e P.a.	**15.877**	**4.354**	**7.398**
TOTALE	**51.020**	**22.422**	**24.473**

** La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica, non riportate nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni dove, pertanto, figurano dati diversi.*
*** In alcune regioni nel totale delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie. Anche in questo caso, pertanto, il dato differisce da quello riportato nei Rapporti sulla legislazione regionale.*
**** La difformità del dato delle leggi abrogate (rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente) è dovuto a un riconteggio delle leggi da parte della regione.*
*****La difformità del dato delle leggi promulgate (rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente) è dovuto a un riconteggio delle leggi da parte della regione.*

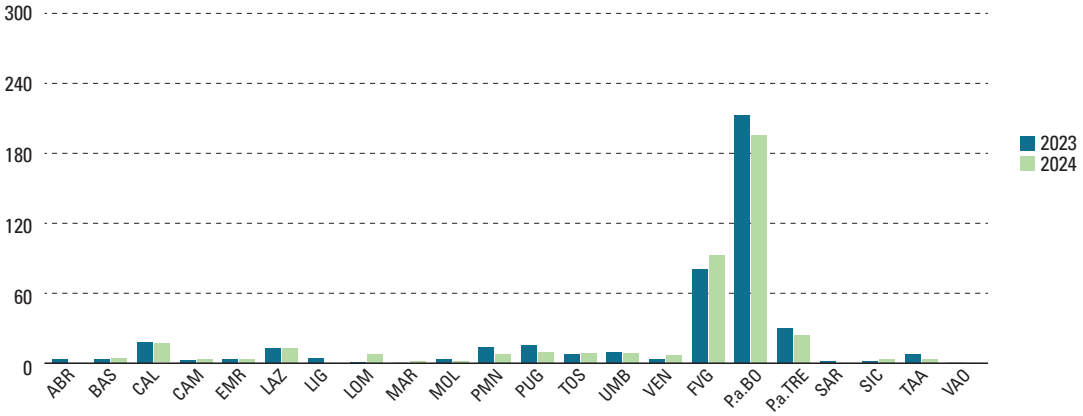
4.2 I REGOLAMENTI REGIONALI: DATI QUANTITATIVI ED ELEMENTI QUALITATIVI*

I regolamenti per numero e dimensione fisica

—Nel 2024, le regioni hanno emanato complessivamente 397 regolamenti: 85 nelle regioni ordinarie e 312 nelle specialità (*cfr.* tabella 1 2024 e grafico 1).

Vi è, dunque, il decremento di 22 unità rispetto ai 419 regolamenti dell'anno precedente (*cfr.* tabella 1 2023 e grafico 1). La contrazione del dato è avvenuta tanto nelle specialità quanto nelle regioni ordinarie con, rispettivamente, 13 e 9 regolamenti in meno rispetto alla rilevazione 2023.

GRAFICO 1
PRODUZIONE REGOLAMENTARE (ANNI 2023–2024)



La diminuzione della produzione regolamentare è evidenziata soprattutto dalla dimensione degli atti in articoli e commi; infatti, considerando l'insieme delle regioni (ordinarie, speciali e province autonome) dai 3.109 articoli del 2023 si scende ai 2.404 del 2024 e dagli 11.262 commi del 2023 si passa ai 7.162 del 2024 (*cfr.* tabelle 2 e 3 2023 e 2024).

Considerando solo le regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2024 anche con quelli degli anni successivi al 2000. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a

* *Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, CNR–ISSiRFA.*

107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento del ricorso alla fonte (96 regolamenti[1]); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo[2] con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi − probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura − nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Si riducono di 12 unità nel 2018 (140 regolamenti) per tornare ad aumentare nel 2019 di 15 unità (155 regolamenti), diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti) e di 46 unità nel 2021 (104 regolamenti). Tornano ad aumentare leggermente nel 2022 di 14 unità (118 regolamenti)[3] e a diminuire nuovamente di 24 unità nel 2023 (94 regolamenti) e di 9 unità nel 2024 (85 regolamenti).

Il sistema sembra essersi assestato su dati che oscillano dalle 100 − e di recente anche meno − alle 150 unità annue. Dunque, non si è realizzata quella super valutazione della fonte secondaria in parte temuta, in parte auspicata, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 che hanno inciso sulla titolarità della funzione e sull'ampliamento degli ambiti materiali riservati, almeno sulla carta, ai regolamenti. Non mancano però esperienze significative, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, come quella della regione Puglia che, a partire dal 2001, ricorre alla fonte secondaria in modo sempre più rilevante (per tutti basti ricordare i 38 atti del 2012) e di alcune regioni ordinarie che, sia pure con alcune oscillazioni soprattutto negli ultimi anni, ormai con costanza, si avvalgono della fonte secondaria (Calabria, Lazio, Piemonte, Toscana, Umbria). Poco "sfruttato" è l'utilizzo dei regolamenti nelle altre regioni ordinarie.

1. *Cfr.* Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale, in Rapporto sullo stato della legislazione 2004–2005 tra Stato, regioni e Unione europea, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.
2. *Cfr.* I regolamenti regionali nel 2006, in Rapporto sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72–73.
3. I dati sono estratti dai Rapporti sulla legislazione dei vari anni.

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il considerevole ricorso alla fonte secondaria nella regione Friuli Venezia Giulia e nella provincia di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della provincia, ma anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti "criteri e direttive" per l'applicazione delle leggi provinciali. Se si esclude, poi, il caso della provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente. In particolare, per la Valle d'Aosta e la Sardegna molto probabilmente valgono le medesime considerazioni che valevano per le regioni ordinarie prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, vale a dire quando le funzioni legislativa e regolamentare erano attribuite entrambe al Consiglio, la seconda delle funzioni richiamate veniva scarsamente o addirittura non esercitata. Il fenomeno si spiegava, in parte, per l'indifferenza sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza del medesimo organo e date, almeno in alcune regioni, anche le medesime procedure di formazione dei due tipi di atti.

Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

L'incidenza della fonte secondaria è misurabile in relazione al complesso della produzione normativa (leggi e regolamenti), non solo in valori assoluti ma anche e, soprattutto, se calcolata sul numero complessivo degli articoli e dei commi.

Come avviene, ad esempio, in alcune regioni speciali e province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario, sia pure con qualche eccezione, nelle regioni ordinarie, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi.

Nel 2024, nelle specialità, a fronte di 129 leggi risultano emanati 312 regolamenti mentre nel 2023 le leggi erano 132 e i regolamenti 325 (nel 2022 le leggi erano 144 e i regolamenti 276 e nel 2021 rispettivamente 165

e 300).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle regioni ordinarie dove, a fronte di 452 leggi, risultano emanati 85 regolamenti. Nel 2023, le leggi erano 491 e i regolamenti 94 (nel 2022, le leggi erano 479 e i regolamenti 118; nel 2021, le leggi erano 506 e i regolamenti 104).

Confrontando i dati (*cfr.* tabella 1 2024) e considerando le regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 40,6% (era del 40,2% nel 2023). È pari, invece, al 70,7% nelle specialità (era del 71,1% nel 2023) e al 15,8% nelle regioni ordinarie (era del 16,1% nel 2023.

Esaminando, però, l'ampiezza della produzione normativa – *cfr.* tabelle 2 e 3 2024 – l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere sempre meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni più dettagliate degli atti stessi.

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 25,4% nel 2024 e al 29,4% nel 2023 (era del 34,1% nel 2022, del 26,7% nel 2021, del 29,6% nel 2020, del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 44,8% (era del 49,9% nel 2023, del 49,4% nel 2022, del 43,3% nel 2021, del 42,7% nel 2020, del 43,6% nel 2019, del 40,0% nel 2018, del 53,9% nel 2017 e del 44,5% nel 2016), mentre nelle regioni ordinarie è del 14,4% (era del 17,4% nel 2023, del 24,8% nel 2022, del 16,1% nel 2021, del 23,1% nel 2020, del 27,9% nel 2019, del 22,8% nel 2018, del 23,9% nel 2017 e del 18,8% nel 2016).

Rispetto alla partizione per numero dei commi, invece, nel 2024, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 27,6% (era del 34,2% nel 2023, del 37,1% nel 2022, del 30,1% nel 2021, del 33,2% nel 2020, del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016): nelle specialità è del 37,2% (era del 45,8% nel 2023, del 44,9% nel 2022, del 43,2% nel 2021, del 40,1% nel 2020, del 39,5% nel 2019, del 21,4% nel 2018, del 45,6% nel 2017 e del 36,2% nel 2016), mentre nelle regioni ordinarie, registrando un aumento di 6 punti

percentuali rispetto alla percentuale calcolata in articoli, è del 20,5% (era del 27,2% nel 2023, del 30,9% nel 2022, del 19,6% nel 2021, del 29,2% nel 2020, del 32,0% nel 2019, del 28,2% nel 2018, del 29,2% nel 2017 e del 22,7% nel 2016).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune regioni speciali e province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, sia nel 2024 che nel 2023 e per alcune regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio nel Friuli Venezia Giulia, le 14 leggi e i 91 regolamenti del 2024 portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'86,7%, i 440 articoli di legge e i 1.074 articoli di regolamento la fanno scendere al 70,9%, mentre i 3.236 commi di legge e i 2.447 commi di regolamento la riducono ulteriormente portandola al 43,1%.

Lo stesso avveniva con la produzione normativa del 2023. Le 17 leggi e i 79 regolamenti della regione richiamata portavano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'82,3%, i 282 articoli di legge e i 1.182 articoli di regolamento la facevano contrarre di poco meno di 2 punti percentuali (80,7%), mentre i 2.722 commi di legge e i 2.933 commi di regolamento la riducevano al 51,9%.

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2024, nella regione Calabria, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 27,1%, aumenta al 39,9% se calcolata sul numero degli articoli e al 55,9% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 43 leggi, pur se superiori di 27 unità rispetto ai regolamenti (16), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente nella regione Emilia–Romagna dove la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 18,8% mentre sale al 39,1% se calcolata sul numero degli articoli e al 62,4% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 13 leggi, pur essendo superiori di 10 unità rispetto ai regolamenti (3), sono meno complesse e più "leggere".

La medesima situazione si registrava in alcune regioni nel 2023. Ad esempio, nella regione Molise dove la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risultava pari al 21,4%, saliva al 47,2% se calcolata sul numero degli articoli e al 64,0% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso le 11 leggi erano meno articolate dei 3 regolamenti.

I regolamenti per organo competente

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

L'attribuzione del potere regolamentare in via esclusiva alla Giunta prevale nelle regioni Calabria, Emilia–Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria[4]. Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Basilicata, in Molise e in Piemonte, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio. La "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2024, risultano emanati solo regolamenti di Giunta mentre le regioni Abruzzo e Liguria non hanno esercitato la funzione regolamentare. Nel 2023, invece, nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio,

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

Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto erano presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nella regione Emilia–Romagna, oltre ai regolamenti di Giunta, figurava anche il regolamento di Consiglio per le operazioni di comunicazione e diffusione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari, approvato dall'Assemblea legislativa a norma dell'art. 28, comma 4, lett. n) dello Statuto che prevede appunto la competenza consiliare sui regolamenti "delegati" da legge statale. La funzione regolamentare non era stata esercitata dalle regioni Marche e Lombardia.

Nelle regioni che hanno attribuito al Consiglio la potestà regolamentare "salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta" (art. 35, comma 2, Statuto Marche) e "non attribuita da singole leggi regionali alla Giunta" (art. 33, comma 2, Statuto Veneto) è maggiormente esercitata la delega all'organo esecutivo. Il fatto che la delega alla Giunta risulti essere maggiormente esercitata è la prova che la sede naturale per l'attuazione dalle leggi sia l'Esecutivo e non il Legislativo. D'altra parte l'esperienza passata dovrebbe averlo insegnato: quando le funzioni legislativa e regolamentare erano entrambe attribuite al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. La conferma di tale considerazione arriva dall'esperienza della regione Marche dove, a seguito delle scelte operate con il nuovo Statuto, prevalgono i regolamenti dell'Esecutivo. Così l'unico regolamento del 2024 (nel 2023 non sono stati emanati regolamenti) e gli 8 regolamenti del 2022 sono della Giunta. Ma anche negli anni passati è sempre stato l'Esecutivo a fare la parte del leone per avere emanato l'unico regolamento del 2021, i 7 (degli 8) regolamenti del 2020, i 3 (dei 5) del 2019, i 5 (dei 7) del 2018, i 3 (dei 5) del 2017, i 4 del 2016 e i 6 (degli 8) del 2015. Simile situazione si registra nella regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della regione Marche), dove i 6 regolamenti del 2024 così come i 3 del 2023, i 2 del 2022, l'unico regolamento del 2021, i 6 del 2020, i 4 del 2019 e del 2018, sono tutti della Giunta mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma con prevalenza di attribuzione all'organo esecutivo (rispettivamente 3 e 2).

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle regioni

Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino–Alto Adige, nonché nelle due province autonome, i regolamenti emanati sono solo di Giunta. Nel 2024 le regioni Sardegna e Valle d'Aosta non hanno emanato regolamenti mentre nel 2023 delle due solo la Sardegna aveva emanato un regolamento.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario per gli anni 2023 e 2024 conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni.

Nel 2024 il 100,0% dei regolamenti risulta emanato dalle Giunte: su 50 degli 85 emanati dalle regioni ordinarie è stato acquisito il parere della Commissione consiliare di settore. Nel 2023, invece, dei 419 regolamenti indicati, 414 – pari al 98,8% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 5 – pari all'1,2% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle regioni ordinarie, su 94 regolamenti, 90 erano emanati dagli Esecutivi[5] e 4 dalle Assemblee legislative (Abruzzo ed Emilia–Romagna); così come nelle specialità, su 325 regolamenti, 324 erano emanati dalle Giunte e 1 dal Consiglio della regione Sardegna.

Sostanzialmente identiche a quelle del 2023 le percentuali nel 2022, quando su 394 regolamenti indicati, 390 – pari al 99,0% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 4 – pari all'1,0% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle regioni ordinarie, su 118 regolamenti, 116 erano emanati dagli Esecutivi[6] e 2 dall'Assemblea legislativa dell'Abruzzo; così come nelle specialità, su 276 regolamenti, 274 erano emanati dalle Giunte e 2 dall'Assemblea legislativa della Valle d'Aosta.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito – proprio perché tutti a rilevanza esterna – sono trattati nel loro insieme, siano essi di Giunta o di Consiglio. Non viene, cioè, operata alcuna distinzione secondo l'organo di provenienza[7].

5. Di cui 38 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.
6. Di cui 49 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.
7. Quest'ultima considerazione vale naturalmente per i soli regolamenti emanati nel 2023 perché quelli del 2024, come detto nel testo, sono tutti di Giunta.

I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce che su 397 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità" (183 regolamenti) e al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" (109 regolamenti). Seguono, poi, i 55 regolamenti classificati nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", i 39 ascrivibili al macrosettore "ordinamento istituzionale" e gli 11 regolamenti inerenti alla "finanza regionale". Non sono stati emanati regolamenti multisettoriali (*cfr.* tabella 5 2024).

Sostanzialmente identica la situazione registrata nel 2023 − a sua volta identica a quella del 2022 e del 2021 − quando su 429 regolamenti emanati facevano la parte del leone quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità" (178 regolamenti) e al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" (125 regolamenti). Seguivano, poi, i 60 regolamenti classificati nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", i 42 ascrivibili al macrosettore "ordinamento istituzionale", i 12 regolamenti inerenti alla "finanza regionale" e i 2 classificati nel "multisettore" . (*cfr.* tabella 5 2023).

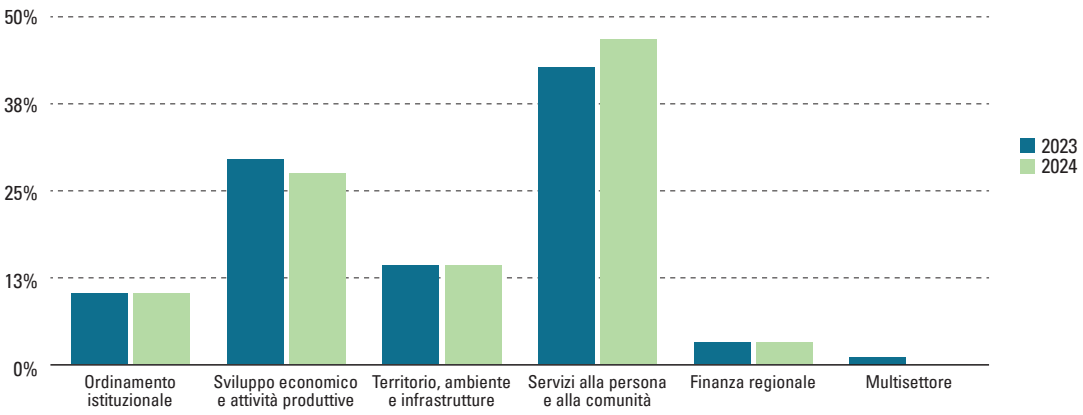
Anche guardando alle sole regioni ordinarie l'ordine delle priorità è sostanzialmente simile: su 85 regolamenti emanati, prevalgono i regolamenti dei settori servizi e sviluppo economico, rispettivamente con 32 e 25 regolamenti, seguiti dai 16 dell'ordinamento istituzionale, dai 10 del territorio e dai 2 della finanza. Anche nelle specialità è sempre in testa il settore dei servizi con 151 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 84 regolamenti, dal territorio con 45, dall'ordinamento istituzionale con 23 e dalla finanza con 9 regolamenti.

La medesima situazione si era verificata nel 2023 quando su 94 regolamenti emanati, 60 erano distribuiti nei settori sviluppo economico (30) e servizi (30), 15 nell'ordinamento istituzionale, 11 nel territorio e 7 nella finanza regionale. Un unico regolamento era ascrivibile al "multisettore".

Nelle specialità, invece, era sempre in testa il settore dei servizi con 148 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 95 regolamenti, dal territorio con 49, dall'ordinamento istituzionale con 27, dalla finanza con 5 regolamenti e dal multisettore con un solo regolamento.

Dal confronto dei dati relativi al 2024 delle regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge, dunque, un incremento di circa 4 punti percentuali del campo dei servizi (che passa dal 42,5% al 46,1%) mentre negli altri macrosettori – ad esclusione del macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" che registra un diminuzione di 2 punti e mezzo passando dal 29,8% al 27,5%, – si registrano decrementi poco significativi. Si passa, infatti, dal 10,0% al 9,8% nell'"ordinamento istituzionale", dal 14,3% al 13,9% nel "territorio, ambiente e infrastrutture" e dal 2,9% al 2,8% nella "finanza regionale". Nel 2023, poi, lo 0,5% era ascrivibile al "multisettore" (*cfr.* grafico 2).

GRAFICO 2
DISTRIBUZIONE DEI REGOLAMENTI PER MACROSETTORI (ANNI 2023–2024)



Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco "sfruttati" gli ambiti materiali attribuiti alle regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (*cfr.* tabella 5 2024), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 25 regolamenti (pari al 64,1% di regolamenti sul totale del macrosettore). Nel 2023 i regolamenti erano 28 pari al 66,7% (*cfr.* tabella 5 2023).

Si tratta, in particolare, di regolamenti nuovi o di manutenzione concernenti in generale l'organizzazione dei dipartimenti, degli uffici e dei servizi della Giunta[8], le finalità, l'ambito, l'oggetto e i principi metodologici del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali e direttoriali[9], l'individuazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della funzione pubblica e del personale[10], la disciplina del lavoro agile o da remoto [11], delle progressioni verticali tra Aree[12], delle operazioni di comunicazione e diffusione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta e del Consiglio[13], nonché di regolamenti per l'esercizio del controllo ispettivo[14].

Il dato dei regolamenti ascritti alla materia "personale e amministrazione" è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (16 nel 2024 e 14 nel 2023). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti è dovuta all'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale, che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardanti il personale sono contenute nelle leggi di stabilità[15] sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Se si escludono i 9 regolamenti classificati nella voce "altro", sia nella

8. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Basilicata 1/2024; Calabria 11 e 14/2024, 15 e 16/2023; Lazio 1, 4 e 8/2024, 3, 6, 9, 11 e 12/2023, Friuli Venezia Giulia 119/2023, provincia Bolzano 26/2023.
9. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Umbria 1/2024.
10. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Sicilia 22/2024.
11. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Basilicata 2/2023.
12. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Calabria 13/023.
13. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Emilia–Romagna 2/2023.
14. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 38/2023.
15. *Cfr.* Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nelle Appendici al Rapporto dei vari anni disponibili sul sito della Camera.

rilevazione 2024 che in quella 2023, che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi o non risulta interessato da alcun atto normativo o è poco significativo.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" la maggior parte degli atti emanati dalle regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. La voce "agricoltura e foreste" con 35 regolamenti (pari al 32,1%) e la voce "caccia e pesca" con 8 regolamenti (pari al 7,3%) raggiungono, infatti, il 39,4% del totale dei regolamenti del macrosettore. La medesima situazione si era registrata nel 2023 quando le due voci considerate nel complesso raggiungevano il 44,0% (45 regolamenti in "agricoltura e foreste", pari al 36,0%, e 10 in "caccia e pesca", pari all'8,0%).

Rientrano nella prima materia richiamata, alcuni regolamenti relativi alla tutela e valorizzazione del patrimonio forestale[16], all'esercizio e alla funzionalità delle attività di fattoria sociale[17], alla classificazione delle varietà di viti per uve da vino[18].

Sono ascrivibili alla seconda voce, alcuni regolamenti relativi alla disciplina della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico[19], alla caccia al cinghiale[20], all'attuazione del piano faunistico–venatorio e delle zone autogestite per l'esercizio della caccia[21].

Allo "sviluppo rurale" segue, poi, la voce "turismo" con il 12,8% di regolamenti (in diminuzione rispetto al 2023 quando raggiungevano il 16,8%), voce che attrae anche alcuni atti recanti disposizioni relative all'esercizio e alla funzionalità delle attività agrituristiche e dell'ospitalità rurale familiare, compreso il rilascio del codice identificativo regionale[22], cui seguono regolamenti recanti la promozione del cicloturismo[23],

16. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Campania 3/2024; Calabria 4 e 13/2024, 7, 9, e 17/2023; Piemonte 6/2023; Umbria 4/2023.
17. *Cfr.*, ad esempio, Piemonte 4/2023.
18. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 65/2023.
19. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Lombardia 4/2024, Emilia–Romagna 3/2023, Veneto 1/2023, Friuli Venezia Giulia 34/2023.
20. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Liguria 2/2023,Umbria 772023 e Friuli Venezia Giulia 71/2023.
21. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Puglia 3/2024 e 4/2023, Sardegna 1/2023.
22. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Veneto 6/2024 e Piemonte 5/2023.
23. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 9/2024.

dell'enoturismo e dell'oleoturismo[24], la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere e all'aria aperta[25], della rete dei cammini[26], del turismo itinerante[27], nonché la disciplina e le modalità per la concessione di contributi da destinare all'esercizio di albergo diffuso[28].

I 21 regolamenti (19,3%) rientranti nella voce "altro" – nel 2023 erano 8 – sono relativi alla programmazione negoziata, alla programmazione economica e al supporto e all'assistenza allo sviluppo locale; seguono, poi, 8 regolamenti nella voce "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" e 7 classificati nella materia "commercio, fiere e mercati". Poco rilevante risulta, invece, il dato degli altri ambiti materiali.

Con attenzione al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", spicca la materia "protezione della natura e dell'ambiente" con il 41,8% (23 regolamenti). Altri 10 atti sono classificati nella materia "trasporti", 7 in "territorio e urbanistica" e 6 in "risorse idriche e difesa del suolo". Poco rilevanti gli altri dati.

Situazione simile nel 2023 quando faceva la parte del leone ancora la voce "protezione della natura e dell'ambiente" con il 35,0% del totale sul macrosettore (21 regolamenti) seguita dai "trasporti", dal "territorio e urbanistica" e dalle "risorse idriche e difesa del suolo" con, rispettivamente, 11 (pari al 18,3%), 10 (pari al 16,7%) e 9 regolamenti (pari al 15,0%).

Rientrano nella prima voce i regolamenti recanti l'istituzione di parchi e riserve naturali[29], disposizioni per la valorizzazione del patrimonio geologico[30], il conferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati[31], il funzionamento della commissione regionale per la prevenzione dei rischi da radiazioni ionizzanti e le modalità di espressione dei relativi pareri[32], la concessione di contributi ai conduttori pubblici e privati, i cui fondi sono compresi in riserve

24. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Campania 7 e 9/2024.
25. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Lazio 5 e 10/2023.
26. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 6/2024 e Lazio 7/2023.
27. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Piemonte 13/2023.
28. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 56 e 94/2023.
29. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 23, 28 e 29/2024.
30. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Piemonte 7/2024.
31. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Toscana 35 e 54/2024.
32. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Toscana 3/2023 e Friuli Venezia Giulia 41/2023.

o biotopi naturali, finalizzati alla conservazione dell'habitat naturale[33], le procedure per l'individuazione delle zone speciali di conservazione e delle zone di protezione speciale delle aree protette[34].

Sono ascrivibili alla voce "trasporti", per richiamare solo qualche esempio, i regolamenti che disciplinano i servizi di collegamento effettuati mediante autobus con gli aeroporti[35], quelli relativi al trattamento dei dati personali connessi al contributo per l'acquisto di abbonamenti annuali (misura bonus tpl)[36] e quelli sul servizio taxi e sul servizio di noleggio con conducente[37].

Rientrano, invece, nella voce "territorio e urbanistica" alcuni regolamenti attuativi di leggi regionali in materia di gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali[38], di costruzioni e di riduzione del rischio sismico[39], di impianto e di tenuta del libro fondiario[40], nonché in materia di procedure per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici[41].

La voce "risorse idriche e difesa del suolo" raccoglie, ad esempio, regolamenti recanti la determinazione dei canoni annuali di concessione dei beni del demanio idrico regionale[42] e la disciplina dei procedimenti riguardanti le derivazioni e le utilizzazioni di acqua pubblica[43].

Con particolare riguardo al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "servizi sociali" con 63 regolamenti (pari al 34,4% di regolamenti sul totale del macrosettore) seguita dalla "tutela della salute" con 30 regolamenti (16,4%).

Situazione simile nel 2023 quando emergevano sempre i "servizi sociali" con 78 regolamenti (pari al 43,8% di regolamenti sul totale del macrosettore) e "tutela della salute" con 36 regolamenti (20,2%).

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti, nuovi o di manutenzione, recanti le procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle

33. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 41/2023.
34. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Trento 14–90/2023.
35. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lombardia 1/2024.
36. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Piemonte 9/2023.
37. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Bolzano 4/2023.
38. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Umbria 2/2024.
39. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 165/2024 e Abruzzo 3/2023.
40. *Cfr.*, ad esempio il regolamento Friuli Venezia Giulia 47/2023.
41. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Bolzano 15/2023.
42. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 138/2024.
43. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Trento 28–104/2023.

strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socio–assistenziale, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità[44], quelli relativi all'erogazione alle persone con disagio psichico e alle famiglie di minori nello spettro autistico di alcune provvidenze economiche[45], all'assetto organizzativo del servizio civile[46], alle modalità di erogazione e ai criteri di ripartizione del contributo straordinario alle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)[47], così come quelli relativi alla concessione di contributi alle associazioni di volontariato e di promozione sociale[48], quelli che attuando la legge in materia di politiche della famiglia provvedono a creare due strumenti di agevolazioni economiche (la Carta e la Dote famiglia)[49] e, infine, quelli che recano modalità e criteri per la concessione di contributi in materia di contrasto di ogni forma di fondamentalismo e in materia di parità fra donne e uomini all'interno delle comunità straniere[50].

Sono inseriti nella seconda voce, per richiamare solo alcuni esempi, i regolamenti in materia di terapia assistita con animali[51], quelli che disciplinano l'istituzione degli elenchi degli psicologi di base, definendone le modalità di iscrizione, di gestione e di cancellazione[52], i requisiti, le classificazioni e le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie e socio–sanitarie di assistenza territoriale extra–ospedaliera[53], il rilascio delle autorizzazioni e dell'accreditamento alle strutture sanitarie pubbliche eroganti prestazioni di medicina trasfusionale e alle strutture afferenti al programma di trapianto di cellule staminali emopoietiche[54], l'organizzazione e il funzionamento del registro tumori regionale[55], i contributi per l'acquisto di sostituti del latte materno alle donne affette da condizioni patologiche che impediscono la pratica naturale dell'allattamento[56].

44. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 10/2023, 8 e 12/2024.
45. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Lazio 2 e 11/2024.
46. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Toscana 5/2024.
47. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 1/2023.
48. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 2, 3/2023.
49. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 16/2024 e 138/2023.
50. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 166 e 167/2023.
51. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Piemonte 5/2024.
52. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Toscana 9/2024.
53. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Umbria 3 e 8/2023, 4/2024.
54. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 50/2024.
55. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Basilicata 2/2023 e Puglia 1/2023.
56. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 122/2023.

Le voci "istruzione scolastica e universitaria" e "beni e attività culturali" registrano rispettivamente 28 e 21 regolamenti. Nel 2023 le due materie considerate raccoglievano rispettivamente 14 e 10 regolamenti.

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti che definiscono i requisiti soggettivi, organizzativi, strutturali, gestionali e qualitativi dei servizi educativi per il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni, le procedure per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento, nonché le disposizioni per la redazione della carta dei servizi[57], gli interventi promozionali e di sostegno a favore del sistema universitario regionale[58], l'offerta formativa alternativa per gli alunni che scelgono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica[59], nonché i regolamenti recanti criteri e modalità per la concessione di contributi in materia di istruzione di alunni stranieri[60] e, infine, quelli sulla valutazione periodica e annuale degli apprendimenti e delle capacità relazionale degli studenti, nonché sui passaggi tra percorsi del secondo ciclo[61].

La seconda voce comprende, ad esempio, regolamenti che disciplinano, tra gli altri, i requisiti per l'iscrizione degli istituti culturali nell'albo regionale degli istituti culturali regionali, i termini e le modalità di iscrizione e cancellazione dall'albo, l'adozione da parte dei servizi culturali di un proprio regolamento di organizzazione e della Carta della qualità dei servizi[62], i criteri di valutazione e le modalità di erogazione dei contributi per i Viaggi della memoria[63], nonché alcuni regolamenti in materia di concessione di contributi nella forma di credito d'imposta a favore di soggetti che effettuano erogazioni liberali per progetti di promozione e organizzazione di attività culturali e di valorizzazione del patrimonio culturale o di incentivi annuali per la realizzazione di progetti culturali realizzati dai giovani e a favore dei giovani, nonché di contributi a sostegno delle scuole non statali di musica[64].

Un'altra voce che registra un numero cospicuo di regolamenti (16),

57. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Calabria 7/2024.
58. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 95/2024.
59. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Bolzano 2/2024.
60. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Friuli Venezia Giulia 145/2023.
61. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento provincia Trento 3–79/2023.
62. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 7/2024.
63. *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Umbria 8/2024.
64. *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 106, 109 e 154/2023.

nel 2024, è la "formazione professionale" mentre la voce "altro" – che raggruppa regolamenti in materia di sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e dei consumatori, contrasto all'usura, ecc. – registra 6 regolamenti (nel 2023 i regolamenti nelle due voci erano, nell'ordine, 9 e 8). Molto scarso il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale". Escludendo gli 8 regolamenti nella voce "tributi" si contano solo altri 3 atti nella voce "contabilità". Nel 2023, invece, i pochi regolamenti erano distribuiti tra le quattro voci che compongono il macrosettore: Nell'ordine 5, 3, 2 e 2 regolamenti erano rispettivamente classificati nelle voci "contabilità", "multimateria", "bilancio" e "tributi".

I regolamenti per tipologia

Premesso che il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti perché, come più volte ripetuto, concorrono in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalle specialità (e, in particolar modo, dalla regione Friuli Venezia Giulia e dalla provincia di Bolzano che, come già detto, include anche i regolamenti "sostanziali"), appare opportuno, per completezza, volgere ora uno sguardo di insieme sulla concreta esperienza regionale in tema di fonti secondarie soffermandosi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente "sfruttate".

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno[65] o in un arco di tempo relativamente recente[66].

65. *Cfr.*, ad esempio, per il 2024, i regolamenti Basilicata 5, di modifica del regolamento 1 dello stesso anno, di disciplina dell'accesso al fondo per gli aiuti alle famiglie e alle persone sgomberate a seguito di inagibilità dell'unità immobiliare di residenza; Lazio 9, di modifica del regolamento 7 dello stesso anno, recante attuazione della legge regionale 24/2029 in materia di servizi culturali; Piemonte 6 di modifica del regolamento 4 dello stesso anno, di disciplina del fondo straordinario conguagli utenze per assegnatari alloggi di edilizia residenziale; per il 2023, i regolamenti Lazio 12, di modifica del regolamento 9 dello stesso anno, in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta; Friuli Venezia Giulia 94, di modifica del regolamento 56 dello stesso anno, recante i criteri e le modalità per la concessione di contributi ad amministrazioni comunali, operatori economici, proprietari di immobili da destinare all'esercizio dell'attività di albergo diffuso; provincia Trento 12–88, di modifica del regolamento 8–84 dello stesso anno, concernente riordino e semplificazione dell'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici.

66. *Cfr.*, ad esempio, per il 2024, i regolamenti Veneto 1, di modifica del regolamento 1/2023, di disciplina dell'attività di

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

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni e al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni[67].

Nel 2024 i regolamenti di manutenzione sono 172 su 397, pari al 43,3%; 49,4% nelle regioni ordinarie (42 su 85) e 41,7% nelle specialità (130 su 312) (*cfr.* tabella 6 2024).

Nel 2023 i regolamenti di manutenzione erano circa 2 punti percentuali in meno (175 su 419, pari al 41,8%); 8 punti in più nelle regioni ordinarie (54 su 94, pari al 57,4%) e poco più di 4 punti percentuali in meno nelle specialità (121 su 325, pari al 37,2%) (*cfr.* tabella 6 2023).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi, nelle regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella provincia di Trento su 23 regolamenti emanati 18, pari al 78,3% sono regolamenti di manutenzione (nel 2023 erano il 79,3% e nel 2022 il 73,7%); così come nella regione Friuli Venezia Giulia, nel 54,9% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione o integrazione di precedenti atti (nel 2023 erano il 40,5% e nel 2022 il 50,6%).

Le medesime conclusioni valgono anche per alcune regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 12 regolamenti ne emana 9 di manutenzione, pari al 75,0% (nel 2023 la manutenzione occupava, invece, il 91,7%: 11 regolamenti

pesca nelle acque interne e marittime; Friuli Venezia Giulia 47, di modifica del regolamento 056/2023, recante criteri e modalità per la concessione di contributi ad amministrazioni comunali, operatori economici, proprietari di immobili da destinare ad attività di albergo diffuso; per il 2023, i regolamenti Calabria 11, di modifica del regolamento 9/2022, recante i criteri generali del servizio di polizia locale; Piemonte 13, di modifica del regolamento 11/2022, recante attuazione della legge di disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante; Umbria 1, di modifica del regolamento 2/2022, recante la disciplina in materia di requisiti aggiuntivi e classificazione delle strutture sanitarie e socio–sanitarie di assistenza territoriale extra–ospedaliera; Friuli Venezia Giulia 69, di modifica del regolamento 122/2022, in materia di aree produttive ecologicamente attrezzate.

67. *Cfr.*, ad esempio, per il 2024, i regolamenti Campania 1, di modifica del regolamento 4/2016 (riordino degli Istituti autonomi per le case popolari); Lazio 10, di modifica del regolamento 1/2016 (disciplina delle uniformi, gradi, segni distintivi e veicoli delle polizie locali); Lombardia 1, di modifica del regolamento 8/2015 (disciplina dei servizi di collegamento effettuati mediante autobus con gli aeroporti); Veneto 3, di modifica del regolamento 4/2018 (attuativo della legge regionale 39/2017 in materia di edilizia residenziale pubblica); per il 2023, i regolamenti Calabria 4, di modifica del regolamento 10/2013 (attuativo della legge regionale 39/2012, recante l'istituzione della struttura tecnica di valutazione VAS–VIA–AIA–VI); Emilia–Romagna 2 di modifica del regolamento 2/2007 (operazioni di comunicazione e diffusione

su 12) e nel 2022 il 57,9% (11 su 19), così la Calabria su 16 regolamenti ne conta 9 di novellazione (56,3%) (nel 2023 i regolamenti di manutenzione erano 11 su 17, pari al 64,7%, nel 2022 il 57,9% e nel 2021 raggiungevano addirittura il 76,9% del totale).

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

Focalizzando l'attenzione sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici o codici, nel biennio 2023–2024 sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Per richiamare solo qualche esempio, quanto ai testi nuovi, la regione Liguria ha emanato un regolamento attuativo del testo unico in materia di strutture turistico ricettive e di locazioni brevi[68], la Puglia un regolamento attuativo del codice del commercio con il quale ha definito gli obiettivi di presenza e di sviluppo per le grandi strutture di vendita[69]; l'Umbria un regolamento con cui ha disciplinato le modalità e i termini per la richiesta e l'eventuale rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitaria e sociosanitaria, in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali[70], il Friuli Venezia Giulia un regolamento per la disciplina della domanda tavolare telematica, in attuazione del testo unico delle norme regionali in materia di impianto e tenuta del libro fondiario[71].

di dati personali sensibili diversi da quelli giudiziari di titolarità della Giunta e del Consiglio regionale); Lazio 10/2023, di modifica del regolamento 18/2008 (disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta); Piemonte 3/2023, di modifica del regolamento 4/1994 (esecuzione dei programmi costruttivi di nuove costruzioni e di recupero in regime di edilizia agevolata); Puglia 5/2023, di modifica del regolamento 11/2003 (allevamenti e detenzione della fauna a scopo alimentare, per ripopolamento a scopo ornamentale e amatoriale, richiami vivi per caccia di appostamento); Toscana 39/2023, di modifica del regolamento 41/2013 (disposizioni in materia di poli per l'infanzia e requisiti organizzativi e strutturali dei servizi educativi per l'infanzia); Umbria 4/2023, di modifica del regolamento 7/2002 (attuativo della legge regionale 28/2001, testo unico per le foreste); il regolamento Friuli Venezia Giulia 31/2023, di modifica del regolamento 33/2012 (disposizioni in materia di incentivi e finanziamenti a favore del settore artigiano); il regolamento provincia Trento 25–101/2023, di modifica del regolamento 29–136/2008 (disciplina delle caratteristiche merceologiche e delle modalità di impiego dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico).

68. Si tratta del regolamento 1/2024, dettato in attuazione della legge regionale 1/2024.
69. Si tratta del regolamento 4/2024, dettato in attuazione della legge regionale 24/2015.
70. Si tratta del regolamento 9/2023, dettato in attuazione dell'art. 117 della legge regionale 11/2015.
71. Si tratta del regolamento 47/2023, dettato in attuazione dell'art. 29, comma 1, lett. f) della legge regionale 15/2010.

Quanto agli interventi di modifica, la regione Lombardia ha modificato un regolamento dettato in attuazione del testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale[72]; la regione Umbria ha novellato un regolamento dettato in attuazione del testo unico in materia di commercio[73]; due regolamenti entrambi in materia di requisiti aggiuntivi e di classificazione delle strutture sanitarie e socio–sanitarie di assistenza territoriale extra–ospedaliera, sempre in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali[74], e un altro in attuazione del testo unico in materia di governo del territorio[75].

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate dalle regioni ordinarie, nel 2024, la regione Calabria ha emanato un regolamento di ben 104 articoli e 13 allegati, attuativo della legge regionale 45/2012, recante la tutela e la valorizzazione del patrimonio forestale, con il quale ha disciplinato le attività silvo–pastorali al fine di garantire la tutela e il corretto uso del bosco, delle aree boscate e pascolive; le attività che interessano i terreni non boscati sottoposti a vincolo idrogeologico; la tutela e la valorizzazione dei beni immobili e delle opere esistenti appartenenti al patrimonio regionale forestale[76]; la regione Marche ha emanato un regolamento, in attuazione del Titolo VI, della LR 22/2021 (recante la disciplina dell'attività commerciale nella regione), dedicato all'organizzazione del sistema fieristico regionale[77]; la regione Umbria ha emanato un regolamento attuativo della legge di riordino 23/2023 in materia di edilizia residenziale sociale, stabilendo criteri, parametri e modalità per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERS pubblica[78].

Nel 2023, invece, la regione Lazio ha emanato un regolamento attuativo della legge regionale 2/2019 che ha riordinato le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza, fissando le modalità di erogazione e i criteri di ripartizione del fondo straordinario alle aziende pubbliche di servizi alla

72. Si tratta del regolamento 3/2024, dettato in attuazione del Titolo X della legge regionale 31/2008.
73. Si tratta del regolamento 5/2024, dettato in attuazione dell'art. 10, commi 5 e 6 e dell'art. 10–*bis*, comma 3, della legge regionale 10/2014.
74. Si tratta dei regolamenti 1 e 3/2023, dettati in attuazione dell'art. 117 della legge regionale 11/2015.
75. Si tratta del regolamento 5/2023, dettato in attuazione della legge regionale 1/2015.
76. Si tratta del regolamento 4/2024.
77. Si tratta del regolamento 1/2024.
78. Si tratta del regolamento 3/2024.

persona[79]; la regione Molise un regolamento in attuazione della legge regionale 4/2021 che ha disciplinato le attività commerciali, stabilendo i requisiti e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione ai centri di assistenza tecnica e i criteri e le modalità per il riconoscimento annuale dei contributi regionali; le procedure per lo svolgimento dell'istruttoria e della conferenza dei servizi per l'esame delle domande di autorizzazione alle grandi strutture di vendita; le disposizioni in materia di caratteristiche dei raccordi viari tra medie e grandi strutture di vendita e viabilità pubblica; le dotazioni e le caratteristiche dei parcheggi degli esercizi commerciali e degli altri servizi per la clientela; le disposizioni in materia di accessibilità agli esercizi commerciali da parte delle persone con disabilità; i requisiti per la qualificazione delle manifestazioni fieristiche e i sistemi di rilevazione e certificazione dei relativi dati; i requisiti di quartieri e spazi fieristici; le procedure per la formazione e la pubblicazione dei calendari fieristici; i settori di specializzazione merceologica delle manifestazioni fieristiche, con le relative codifiche; le modalità concertative finalizzate alla definizione degli interventi cui destinare le quote di oneri di urbanizzazione; la costituzione, il funzionamento e i compiti dell'Osservatorio regionale del commercio[80]. Inoltre, la regione Piemonte ha emanato 2 regolamenti di modifica di altrettanti regolamenti attuativi della legge di riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale (LR 1/2019), rispettivamente relativi all'esercizio e alla funzionalità delle attività di fattoria sociale e delle attività agrituristiche[81]. Si tratta, sia nel caso del Molise che del Piemonte di regolamenti corposi, molto articolati (rispettivamente 30 articoli e 93 commi il regolamento Molise e 17 articoli e 66 commi quello del Piemonte).

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate, in particolare nel 2023, dalle specialità, la regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 9 regolamenti nuovi e 5 di manutenzione in attuazione di numerose disposizioni della legge sul sistema integrato di interventi in materia di immigrazione (LR 9/2023), tutti recanti criteri e modalità per la concessione di contributi (per spese per l'accoglienza e l'ospitalità di minori stranieri non

79. Si tratta del regolamento 1/2023.
80. Si tratta del regolamento 1/2023.
81. Si tratta dei regolamenti 4 e 5/2023.

accompagnati e neomaggiorenni, per l'istruzione e la formazione di alunni stranieri; per la prevenzione e il contrasto della radicalizzazione violenta e di ogni forma di estremismo e fondamentalismo in ambito culturale; per la parità dei diritti fra donne e uomini all'interno delle comunità straniere; per supporto e sostegno del fenomeno migratorio; per la valorizzazione del pluralismo culturale, linguistico e storico; per interventi a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento; per il sostegno della figura del mediatore culturale; per la realizzazione di iniziative che favoriscano il volontario rientro dei migranti nei paesi d'origine)[82]. La provincia di Trento ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge sulla tutela della salute (LP 16/2010), concernente il funzionamento del registro di artroprotesi e il funzionamento del registro delle malformazioni congenite[83].

La regione Friuli Venezia Giulia ha emanato, inoltre, numerosi regolamenti di modifica di atti dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate prima del 2023. Ad esempio, ha emanato 3 regolamenti di manutenzione di atti emanati in attuazione della legge in materia di attività culturali (LR16/2014)[84], 2 regolamenti dettati in attuazione della legge sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale (LR 23/2012)[85], 2 regolamenti in attuazione della legge di riforma delle politiche industriali (LR 3/2015)[86], 5 regolamenti in attuazione della riforma organica delle politiche abitative (LR 1/2016)[87].

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi istituzionali e settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate.

Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento Calabria 6/2024, dettato in attuazione della legge regionale 48/2023, recante disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione dei cammini; il regolamento Toscana 9/2024, dettato in attuazione della legge

82. Si tratta dei regolamenti 144, 145, 166, 167, 168, 170, 171, 187 e 189/2023; 48, 144, 145, 146 e 147/2024.
83. Si tratta dei regolamenti 7–83 e 26–102/2023.
84. Si tratta dei regolamenti 38, 41 e 129/2024.
85. Si tratta dei regolamenti 2 e 3/2023.
86. Si tratta dei regolamenti 55 e 69/2023.
87. Si tratta dei regolamenti 86/2024 e 42, 43, 44 e 45/2023.

regionale 39/2022, recante disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base; il regolamento Emilia–Romagna 1/2023, dettato in attuazione della legge regionale 14/2015, concernente la disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari; il regolamento Veneto 3/2023, dettato in attuazione della legge regionale 3/2022, recante disposizioni per la promozione della parità distributiva tra donne e uomini e il sostegno all'occupazione femminile stabile e di qualità; il regolamento Piemonte 2/2023, dettato in attuazione della legge regionale 26/2020 sull'assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano leggi "pesanti" con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008[88], le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2024, la regione richiamata ha emanato un regolamento in attuazione della legge di stabilità 2024 (LR 16/2023)[89] e, nel 2023, 4 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2023 (LR 22/2022)[90] e numerosi altri in attuazione di finanziarie o di leggi di assestamento del bilancio di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002[91], poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella

88. La legge regionale 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una "finanziaria leggera" (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt'altro che snella).
89. Si tratta del regolamento 128/2024 (criteri e modalità per l'erogazione di contributi in conto capitale per il sostegno degli investimenti produttivi della filiera bosco–legno).
90. Si tratta dei regolamenti 147/2023 (concessione di contributi straordinari una tantum per la demolizione di capannoni industriali o artigianali dismessi localizzati in aree urbane); 175/2023 (concessione di contributi nella forma di credito d'imposta a favore di soggetti che effettuano erogazioni liberali per progetti di promozione e organizzazione di attività sportive e di valorizzazione dell'impiantistica sportiva); 177/2023 (contenuti, criteri e modalità per la concessione di finanziamenti finalizzati all'attrazione di investimenti al sostegno di start–up innovative e alla realizzazione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nel settore regionale delle Scienze della Vita); 217/2023 (concessione di contributi in favore degli enti del terzo settore regionali accreditati per il trasporto sanitario).
91. *Cfr.*, in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

rilevazione del 2024 risultano "vincolati" dal regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio il regolamento Friuli Venezia Giulia 62, recante modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti a partire dalla campagna vitivinicola 2024–2025 e la deliberazione 1110 della Giunta provinciale di Bolzano. Nella rilevazione del 2023, invece, erano sempre la provincia di Bolzano e il Friuli Venezia Giulia ad aver emanato la deliberazione 123 e il regolamento 15 in attuazione del medesimo regolamento europeo appena richiamato; la regione aveva emanato anche il regolamento 65, in attuazione dei regolamenti CE 1493/1999 e CE 1227/2000, di modifica al regolamento recante la classificazione delle varietà di viti per uve da vino coltivabili.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali è da alcuni anni poco rilevante anche se in controtendenza rispetto alle ultime rilevazioni dove risultava addirittura assente. Nel periodo di riferimento risultano "vincolati" da disposizioni contenute in atti normativi statali, il regolamento Basilicata 3/2024 che disciplina l'Albo regionale delle imprese forestali nel rispetto dei principi e delle finalità del d.lgs. 34/2018 (testo unico in materia di foreste e filiere forestali), del d.m. 29 aprile 2020, prot. n. 4470, in materia di Albi regionali delle imprese forestali e del d. m. 29 aprile 2020, prot. n. 4472, in materia di definizione dei criteri minimi nazionali per la formazione professionale degli operatori forestali e per l'esecuzione degli interventi di gestione forestale; il regolamento Puglia 5/2024 sulle procedure per l'affidamento di contratti di lavoro, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie, emanato ai sensi del d.lgs. 36/2023; i regolamenti Puglia 13/2023 sull'organizzazione dell'Assistenza territoriale ai sensi del d.m. 77/2022, recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale; il regolamento 10/2023 sulle modalità di inventariazione, di classificazione e di gestione dei beni, nonché la nomina dei consegnatari dei beni mobili e delle immobilizzazioni immateriali, nel rispetto dei principi contabili applicati, in attuazione della disposizione dell'art. 64, comma 5, del d.lgs. 118/2011

(disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi), il regolamento 7/2023 sulla definizione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle cure domiciliari, ai sensi dell'Accordo Stato – regioni 151/CSR del 4 agosto 2021, necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale. Inoltre, nel 2023 risultano emanati in attuazione di fonti statali il regolamento Basilicata 3/2023 che, in virtù di quanto disposto dall'art. 18 della legge 81/2017, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, nonché dal C.C.N.L. – Comparto Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (Titolo VI, artt. da 63 a 70), ha disciplinato le modalità di svolgimento del lavoro agile o da remoto; il regolamento Emilia–Romagna 2/2023 che, in attuazione dell'art. 2 ter del d.lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali), ha modificato il regolamento 2/2017, in materia di comunicazione e diffusione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta e del Consiglio; il regolamento Lazio 4/2023 di modifica del regolamento 16/2016 che, ai sensi dell'art. 1, comma 60, lett. b) della legge 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e nel rispetto dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha disciplinato il conferimento di incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio per il personale della Giunta della Regione; il regolamento Liguria 1/2023 di modifica del regolamento 1/2020 che, ai sensi dell'art. 113, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), contiene disposizioni in merito all'utilizzo del fondo previsto dall'art. 113, nonché modalità e criteri di ripartizione degli incentivi economici per le funzioni tecniche.

Infine, quale assoluta novità, occorre segnalare la presenza del regolamento di manutenzione generale della regione Toscana del 2024 e, quale elemento significativo del 2023, l'emanazione del regolamento di semplificazione normativa della provincia di Trento. Quanto al primo, si tratta del regolamento 30/2024, emanato ai sensi dell'art. 13, comma 2, della legge

regionale 55/2008[92], che è intervenuto a modificare 8 regolamenti e ad abrogarne altri 3; quanto al secondo si tratta del regolamento 24–100/2023 che ha abrogato 117 regolamenti per intero e alcune disposizioni desuete di altri 4 regolamenti.

Per la provincia si tratta del terzo provvedimento di abrogazione generale. Il primo del 2008 (14–121) eliminava in modo espresso 380 regolamenti provinciali già abrogati "in maniera implicita per il sopravvenire di nuove norme regolamentari o per l'abrogazione espressa di norme legislative che le disposizioni regolamentari stesse attuano", interessanti diverse materie di competenza provinciale; il secondo del 2013 (1–103) abrogava 28 regolamenti e alcune disposizioni di altri 2 regolamenti provinciali già abrogati. L'esperienza segnalata è comune solo alla regione Piemonte che, già nel 2006 con il regolamento 6, era intervenuta a "disboscare" l'ordinamento abrogando 67 regolamenti regionali già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati.

Considerazioni conclusive

Escludendo le novità appena segnalate, è possibile evidenziare di seguito – sempre sulla base dei dati e degli elementi illustrati – alcune tendenze che sostanzialmente confermano quanto messo in luce, ormai da alcuni anni, nei periodici Rapporti sulla legislazione.

Rimane sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte di alcune specialità, mentre la loro riscoperta da parte delle regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti di nuova generazione e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

È una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune regioni

92. La legge sulla qualità della normazione, dettata in attuazione dell'art. 44 dello Statuto ha previsto, infatti, che "Con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia" (art.13, co, 2). I casi del comma 1 sono: a) la correzione di errori materiali o imprecisioni; b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

dove, in passato, veniva utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Prova ne è, come già messo in luce in precedenza, l'esperienza della regione Veneto e, soprattutto della regione Marche degli anni passati (nel 2024, la regione ha prodotto un solo regolamento mentre nel 2023 non aveva utilizzato la fonte secondaria).

La scelta dell'attribuzione all'Esecutivo regionale dell'esercizio del potere, comunque, non ha prodotto gli stessi risultati nel complesso delle regioni ordinarie, molte delle quali continuano a ricorrere ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia–Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del corpus normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della "deregolamentazione". La stessa regione ha sottolineato − già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione[93] − che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio). Le medesime riflessioni sono contenute nel Rapporto sulla legislazione della Lombardia. Quest'ultima, infatti, evidenzia, nelle più recenti leggi regionali approvate, la frequenza a rinviare ad una normazione di carattere secondario o di secondo livello affidata alla Giunta (provvedimenti/deliberazioni che definiscono, ad esempio, i requisiti dei soggetti beneficiari). Sempre secondo la regione, non si tratterebbe "in sostanza di meri adempimenti amministrativi, ma di provvedimenti che integrano la legge e pongono regole per la sua attuazione"[94].

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

94. Regione Lombardia–Il Consiglio, Rapporto 2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (XII legislatura marzo–dicembre 2023), 2024, p. 43. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

Altre regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste ultime sicuramente figura la regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 55 regolamenti emanati nel periodo 1972–2000 ai 492 degli anni 2001–2024. Situazione simile anche in altre regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale al periodo successivo alle riforme costituzionali. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 450 regolamenti, 321 risultano emanati dal 2001 al 2024, così come 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 (*cfr.* tabella 7 2024).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, sembra dare buoni frutti, anche se va monitorata, in futuro e per alcune regioni, la riduzione del dato registrata già a partire dal 2021. Il riferimento è, ad esempio, alla regione Toscana che conferma, sia nel 2024 che nel 2023, una flessione del ricorso alla fonte secondaria. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione la riduzione della produzione regolamentare innovativa potrebbe essere legata al "carattere sempre più marcatamente provvedimentale della produzione legislativa primaria" che, per definizione, ha in sé la sua attuazione, e che dovrebbe portare le strutture tecniche di Giunta e Consiglio a stimolare, proprio su questo tema "una discussione di "politica legislativa".... sul senso stesso della funzione legislativa regionale"[95].

L'esiguità del dato delle altre regioni − e, in particolare, di alcune − è indicativo, dunque, con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, e di quanto messo in luce nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni (ad esempio Emilia–Romagna e Lombardia) vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne le caratteristiche sostanziali e di contenuto. È molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (anche il caso della

95. Regione Toscana–Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione–anno 2023, maggio 2024, p. 191. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

provincia di Bolzano è un esempio per tutte ma ad esso potrebbe aggiungersi anche il caso della provincia di Trento[96]) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi[97].

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi.

Nel 2024, ai regolamenti relativi ai servizi (46,1%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (27,5%), quelli inerenti al territorio (13,9%), quelli dell'ordinamento istituzionale (9,8%). Per le leggi, come ogni anno, prevale, invece, il macrosettore della finanza regionale (32,9%) seguito, poi, dai servizi (24,3%), dallo sviluppo economico (12,2%), dall'ordinamento istituzionale (11,2%) e dal territorio (10,7%).

Situazione simile nel 2023 quando, ai regolamenti relativi ai servizi (42,5%) seguivano quelli dello sviluppo economico (29,8%), quelli inerenti al territorio (14,3%) e quelli dell'ordinamento istituzionale (10,0%). Per le leggi, prevaleva sempre il macrosettore della "finanza regionale" (30,8%) seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" (22,8%), dall'"ordinamento istituzionale" (14,6%), dallo "sviluppo economico" (13,2%) e dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (10,3%).

96. Si legge, infatti, nel Rendiconto sociale 2022 (in Consiglio della Provincia autonoma di Trento > Attività > Rendiconti sociali > Elenco rendiconti) che "il numero dei nuovi regolamenti, e specialmente delle loro disposizioni (commi) tende a calare. Questo potrebbe derivare anche dalla tendenza a usare semplici deliberazioni attuative al posto dei regolamenti; a ciò dovrebbe accompagnarsi, però, un incremento nella qualità redazionale e nelle forme di pubblicità delle deliberazioni a carattere generale, per evitare che si sfaldi il sistema delle fonti normative. Fra l'altro le deliberazioni attuative sono più numerose e complesse dei regolamenti: quindi i problemi della semplificazione normativa e della trasparenza si ripropongono con maggior forza a questo livello, specie in settori come l'agricoltura o gli incentivi alle imprese, dove le deliberazioni attuative sono molto numerose e non sempre ben coordinate con quelle preesistenti".

97. La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2024, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, le leggi del 2024 prevedono l'adozione di 766 atti di Giunta e 55 atti di Consiglio mentre le leggi del 2023 ne prevedevano, rispettivamente, 739 e 73 (nel 2022 617 e 31, nel 2021 782 e 31, nel 2020 762 e 67, nel 2019, 734 e 47, nel 2018, 1.061 e 60). Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli "strumenti del riordino normativo". Naturalmente le differenze tra regioni risultano sostanziali. Quanto ai rinvii previsti dalle leggi del 2024, tra le regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli dell'Umbria (78), dell'Abruzzo (72), del Veneto (68), del Lazio (61) e del Piemonte (53); tra le specialità i dati più rilevanti risultano quelli della Valle d'Aosta (95), della provincia autonoma di Trento (82) e della Sicilia (77). Nel 2023, invece, tra le regioni ordinarie, spiccavano l'Abruzzo (102), la Liguria (82) e il Veneto (79) mentre tra le specialità il primato spettava sempre alla Valle d'Aosta con 77 atti di Giunta dei quali ne era prevista l'adozione.

Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi di stabilità che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, è sostanzialmente confermata la tendenza delle regioni a privilegiare − sia pure con fisiologiche oscillazioni nei vari anni − alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori di intervento: "personale e amministrazione" nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; sviluppo rurale ("agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura") − e quest'anno anche "turismo" − nello "sviluppo economico e attività produttive"; "protezione della natura" e "territorio e urbanistica" − e quest'anno anche "trasporti" − nel "territorio, ambiente e infrastrutture"; "servizi sociali" e "tutela della salute" − e quest'anno anche "istruzione scolastica e universitaria" e "beni e attività culturali" − nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta − come già sottolineato nei precedenti Rapporti e soprattutto nelle analisi relative alla produzione legislativa − sia di settori tradizionalmente regionali, sia di ambiti materiali attribuiti alle regioni dal legislatore costituzionale del 2001, sui quali queste ultime manifestano da anni un certo attivismo e dinamismo, spesso anticipando lo Stato nel promuovere nuove forme di interventi. È, ad esempio, il caso dell'agricoltura sociale la cui regolamentazione regionale risale a molti anni prima dell'intervento statale ma anche di alcune iniziative in materia di servizi sociali che hanno fatto da apripista ai successivi interventi dello Stato.

TABELLA 1
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA – 2024

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	32	0	32	0,0
Basilicata	48	4	52	7,7
Calabria	43	16	59	27,1
Campania	26	3	29	10,3
Emilia R.	13	3	16	18,8
Lazio	23	12	35	34,3
Liguria	19	0	19	0,0
Lombardia	23	7	30	23,3
Marche	23	1	24	4,2
Molise	14	1	15	6,7
Piemonte	29	7	36	19,4
Puglia	43	9	52	17,3
Toscana	53	8	61	13,1
Umbria	29	8	37	21,6
Veneto	34	6	40	15,0
Totale regioni ordinarie	**452**	**85**	**537**	**15,8**
Friuli V. Giulia	14	91	105	86,7
P.a. Bolzano**	13	192	205	93,7
P.a. Trento	14	23	37	62,2
Sardegna	25	0	25	0,0
Sicilia	26	3	29	10,3
Trentino A.A.	7	3	10	30,0
Valle d'Aosta	30	0	30	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**129**	**312**	**441**	**70,7**
TOTALE	**581**	**397**	**978**	**40,6**

** Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.*
*** I 192 atti indicati sono: 34 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 24 di manutenzione, 157 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 36 di manutenzione e una ordinanza del Presidente della provincia.*

TABELLA 2
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN ARTICOLI – 2024

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	390	0	390	0,0
Basilicata	307	24	331	7,3
Calabria	380	252	632	39,9
Campania	324	25	349	7,2
Emilia R.	137	88	225	39,1
Lazio	295	116	411	28,2
Liguria	210	0	210	0,0
Lombardia	214	45	259	17,4
Marche	230	25	255	9,8
Molise	95	21	116	18,1
Piemonte	353	35	388	9,0
Puglia	539	85	624	13,6
Toscana	829	38	867	4,4
Umbria	534	65	599	10,9
Veneto	313	45	358	12,6
Totale regioni ordinarie	**5.150**	**864**	**6.014**	**14,4**
Friuli V. Giulia	440	1.074	1.514	70,9
P.a. Bolzano	156	299	455	65,7
P.a. Trento	213	112	325	34,5
Sardegna	155	0	155	0,0
Sicilia	427	21	229	9,2
Trentino A.A.	49	34	83	41,0
Valle d'Aosta	460	0	460	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**1.900**	**1.540**	**3.440**	**44,8**
TOTALE	**7.050**	**2.404**	**9.454**	**25,4**

TABELLA 3
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN COMMI – 2024

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.002	0	1.002	0,0
Basilicata	673	77	750	10,3
Calabria	739	938	1.677	55,9
Campania	593	67	660	10,2
Emilia R.	239	396	635	62,4
Lazio	765	236	1.001	23,6
Liguria	350	0	350	0,0
Lombardia	462	171	633	27,0
Marche	514	73	587	12,4
Molise	142	63	205	30,7
Piemonte	895	88	983	9,0
Puglia	1.526	523	2.049	25,5
Toscana	1.886	69	1.955	3,5
Umbria	1.383	234	1.617	14,5
Veneto	674	122	796	15,3
Totale regioni ordinarie	**11.843**	**3.057**	**14.900**	**20,5**
Friuli V. Giulia	3.236	2.447	5.683	43,1
P.a. Bolzano	514	1.191	1.705	69,9
P.a. Trento	633	258	891	29,0
Sardegna	366	0	366	0,0
Sicilia	972	104	1.076	9,7
Trentino A.A.	86	105	191	55,0
Valle d'Aosta	1.133	0	1.133	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**6.940**	**4.105**	**11.045**	**37,2**
TOTALE	**18.783**	**7.162**	**25.945**	**27,6**

TABELLA 4
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN PAROLE – 2024

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	101.933	0	101.933	0,0
Basilicata	48.121	n.d.	n.d.	–
Calabria	56.035	71.879	127.914	56,2
Campania	65.290	6.140	71.430	8,6
Emilia R.	21.822	29.160	50.982	57,2
Lazio	93.167	34.435	127.602	27,0
Liguria	29.255	0	29.255	0,0
Lombardia	58.767	23.873	82.640	28,9
Marche	30.917	4.639	35.556	13,0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	–
Piemonte	63.097	6.199	69.296	8,9
Puglia	139.473	23.104	162.577	14,2
Toscana	155.407	11.374	166.781	6,8
Umbria	97.181	14.448	111.629	12,9
Veneto	53.940	8.991	62.931	14,3
Totale regioni ordinarie	**1.014.405**	**234.242**	**1.248.647**	**18,8**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	–
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	–
P.a. Trento	50.308	26.660	76.968	34,6
Sardegna	n.d.	0	n.d.	–
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	–
Trentino A.A.	13.879	2.136	16.015	13,3
Valle d'Aosta	98.057	0	98.057	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**162.244**	**28.796**	**191.040**	**15,1**
TOTALE	**1.176.649**	**263.038**	**1.439.687**	**18,3**

TABELLA 5
CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI SECONDO MACROSETTORI E PROFILO DELLE MATERIE.

	Macrosettore	Materia		N. Lg
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	2
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	0
		4	Personale e amministrazione	25
		5	Enti locali, decentramento	2
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	9
		7	Multimateria	1
			TOTALE	**39**
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	5
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	0
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	8
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	5
		6	Miniere e risorse geotermiche	4
		7	Commercio, fiere e mercati	7
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	14
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	35
		10	Caccia, pesca e itticoltura	8
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	21
		13	Multimateria	1
			TOTALE	**109**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	7
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	23
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	6
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	1
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	10
		7	Protezione civile	2
		8	Altro (es.usi civici)	5
		9	Multimateria	0
			TOTALE	**55**

	Macrosettore	Materia		N. Lg
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	30
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	63
		4	Istruzione scolastica e universitaria	28
		5	Formazione professionale	16
		6	Lavoro	6
		7	Previdenza complementare e integrativa	2
		8	Beni e attività culturali	21
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	2
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	3
		12	Sport	2
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	6
		14	Multimateria	1
			TOTALE	**183**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	3
		3	Tributi	8
		4	Multimateria	0
			TOTALE	**11**
6	Multisettore*			**0**
			TOTALE	**397**

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

TABELLA 6
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI DI MANUTENZIONE SULLA PRODUZIONE REGOLAMENTARE – 2024

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	0	0	_
Basilicata	4	1	25,0
Calabria	16	9	56,3
Campania	3	2	66,7
Emilia R.	3	0	0,0
Lazio	12	9	75,0
Liguria	0	0	_
Lombardia	7	4	57,1
Marche	1	1	100,0
Molise	1	0	0,0
Piemonte	7	4	57,1
Puglia	9		0,0
Toscana	8	7	87,5
Umbria	8	2	25,0
Veneto	6	3	50,0
Totale regioni ordinarie	**85**	**42**	**49,4**
Friuli V. Giulia	91	50	54,9
P.a. Bolzano*	192	60	31,3
P.a. Trento	23	18	78,3
Sardegna	0	0	_
Sicilia	3	0	0,0
Trentino A.A.	3	2	66,7
Valle d'Aosta	0	0	_
Totale regioni spec. e P.a.	**312**	**130**	**41,7**
TOTALE	**397**	**172**	**43,3**

** I 192 atti indicati sono: 34 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 24 di manutenzione, 157 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 36 di manutenzione e una ordinanza del Presidente della provincia.*

TABELLA 7
REGOLAMENTI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2024

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Vigenti al 31/12
Abruzzo*	143	19	124
Basilicata	130	6	124
Calabria**	311	58	253
Campania	168	6	162
Emilia R.	123	72	51
Lazio	483	72	411
Liguria	167	77	90
Lombardia	262	94	168
Marche	165	55	110
Molise	93	16	77
Piemonte	450	163	287
Puglia	547	112	435
Toscana	461	144	317
Umbria	286	101	185
Veneto	119	53	66
Totale regioni ordinarie	**3.908**	**1.048**	**2.860**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.164	651	513
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	204	n.d.	n.d.
Trentino A.A.***	300	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	131	80	51
Totale regioni spec. e P.a.	**1.799**	**731**	**564**
TOTALE	**5.707**	**1.779**	**3.424**

** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1981.*
*** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1982.*
****La difformità del dato, rispetto a quello indicato nei precedenti Rapporti antecedenti al 2020, è dovuto a un riconteggio dei regolamenti emanati dalla I legislatura al 31 dicembre 2024 da parte della regione. È in atto una ricognizione dei regolamenti abrogati dal 2020 in poi (per gli anni precedenti non risulta possibile conteggiare i regolamenti).*

TABELLA 1
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA – 2023

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	65	3	68	4,4
Basilicata	52	3	55	5,5
Calabria	62	17	79	21,5
Campania	25	2	27	7,4
Emilia R.	21	3	24	12,5
Lazio	24	12	36	33,3
Liguria	21	4	25	16,0
Lombardia	11	0	11	0,0
Marche	27	0	27	0,0
Molise	11	3	14	21,4
Piemonte	37	13	50	26,0
Puglia	38	15	53	28,3
Toscana	44	7	51	13,7
Umbria	18	9	27	33,3
Veneto	35	3	38	7,9
Totale regioni ordinarie	**491**	**94**	**585**	**16,1**
Friuli V. Giulia	17	79	96	82,3
P.a. Bolzano**	24	209	233	89,7
P.a. Trento	10	29	39	74,4
Sardegna	21	1	22	4,5
Sicilia	25	0	25	0,0
Trentino A.A.	6	7	13	53,8
Valle d'Aosta	29	0	29	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**132**	**325**	**457**	**71,1**
TOTALE	**623**	**419**	**1.042**	**40,2**

** Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.*
*** I 209 atti indicati sono: 38 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 26 di manutenzione, e 171 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 35 di manutenzione.*

TABELLA 2
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN ARTICOLI – 2023

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	982	100	1.082	9,2
Basilicata	249	41	290	14,1
Calabria	681	157	838	18,7
Campania	217	8	225	3,6
Emilia R.	302	30	332	9,0
Lazio	224	99	323	30,7
Liguria	290	42	332	12,7
Lombardia	96	0	96	0,0
Marche	274	0	274	0,0
Molise	65	58	123	47,2
Piemonte	606	110	716	15,4
Puglia	427	155	582	26,6
Toscana	563	183	746	24,5
Umbria	258	103	361	28,5
Veneto	268	69	337	20,5
Totale regioni ordinarie	**5.502**	**1.155**	**6.657**	**17,4**
Friuli V. Giulia	282	1.182	1.464	80,7
P.a. Bolzano	399	372	771	48,2
P.a. Trento	168	329	497	66,2
Sardegna	365	1	366	0,3
Sicilia	314	0	229	0,0
Trentino A.A.	34	70	104	67,3
Valle d'Aosta	403	0	403	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**1.965**	**1.954**	**3.919**	**49,9**
TOTALE	**7.467**	**3.109**	**10.576**	**29,4**

TABELLA 3
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN COMMI – 2023

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	2.852	608	3.460	17,6
Basilicata	498	101	599	16,9
Calabria	1.751	403	2.154	18,7
Campania	437	8	445	1,8
Emilia R.	632	57	689	8,3
Lazio	595	114	709	16,1
Liguria	633	63	696	9,1
Lombardia	210	0	210	0,0
Marche	857	0	857	0,0
Molise	96	171	267	64,0
Piemonte	1.468	311	1.779	17,5
Puglia	2.718	2.633	5.351	49,2
Toscana	1.194	586	1.780	32,9
Umbria	537	249	786	31,7
Veneto	440	268	708	37,9
Totale regioni ordinarie	**14.918**	**5.572**	**20.490**	**27,2**
Friuli V. Giulia	2.722	2.933	5.655	51,9
P.a. Bolzano	1.106	1.611	2.717	59,3
P.a. Trento	596	917	1.513	60,6
Sardegna	1.134	1	1.135	0,1
Sicilia	108	0	108	0,0
Trentino A.A.	54	228	282	80,9
Valle d'Aosta	1.026	0	1.026	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**6.746**	**5.690**	**12.436**	**45,8**
TOTALE	**21.664**	**11.262**	**32.926**	**34,2**

TABELLA 4
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA IN PAROLE – 2023

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	204.567	37.021	241.588	15,3
Basilicata	35.165	n.d.	n.d.	–
Calabria	120.272	50.879	171.151	29,7
Campania	35.411	1.615	37.026	4,4
Emilia R.	4.221	5.475	9.696	56,5
Lazio	63.160	45.047	108.207	41,6
Liguria	55.289	5.555	n.d.	–
Lombardia	30.628	0	30.628	0,0
Marche	365.409	0	365.409	0,0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	–
Piemonte	103.883	25.093	128.976	19,5
Puglia	109.909	49.242	159.151	30,9
Toscana	107.611	43.714	151.325	28,9
Umbria	43.107	17.871	60.978	29,3
Veneto	39.026	21.379	60.405	35,4
Totale regioni ordinarie	**1.317.658**	**302.891**	**1.620.549**	**18,7**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	–
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	–
P.a. Trento	48.445	95.087	143.532	66,2
Sardegna	212.839	53	212.892	0,0
Sicilia	11.675	n.d.	n.d.	–
Trentino A.A.	6.592	13.909	20.501	67,8
Valle d'Aosta	79.797	0	79.797	0,0
Totale regioni spec. e P.a.	**359.348**	**109.049**	**468.397**	**23,3**
TOTALE	**1.677.006**	**411.940**	**2.088.946**	**19,7**

TABELLA 5
CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI SECONDO MACROSETTORI E PROFILO DELLE MATERIE.

	Macrosettore	Materia		N. Lg
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	0
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	28
		5	Enti locali, decentramento	3
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	9
		7	Multimateria	1
			TOTALE	**42**
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	4
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	2
		3	Industria	5
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	14
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	7
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	21
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	45
		10	Caccia, pesca e itticoltura	10
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	8
		13	Multimateria	3
			TOTALE	**125**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	10
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	21
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	9
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	3
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	11
		7	Protezione civile	3
		8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	0
			TOTALE	**60**

	Macrosettore	Materia		N. Lg
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	36
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	78
		4	Istruzione scolastica e universitaria	14
		5	Formazione professionale	9
		6	Lavoro	8
		7	Previdenza complementare e integrativa	3
		8	Beni e attività culturali	10
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	2
		11	Spettacolo	0
		12	Sport	6
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	8
		14	Multimateria	3
			TOTALE	**178**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	2
		2	Contabilità regionale	5
		3	Tributi	2
		4	Multimateria	3
			TOTALE	**12**
6	Multisettore*			**2**
			TOTALE	**419**

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

TABELLA 6
INCIDENZA DEI REGOLAMENTI DI MANUTENZIONE SULLA PRODUZIONE REGOLAMENTARE – 2023

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	3	0	0,0
Basilicata	3	0	0,0
Calabria	17	11	64,7
Campania	2	2	100,0
Emilia R.	3	2	66,7
Lazio	12	11	91,7
Liguria	4	4	100,0
Lombardia	0	0	_
Marche	0	0	_
Molise	3	1	33,3
Piemonte	13	9	69,2
Puglia	15	3	20,0
Toscana	7	4	57,1
Umbria	9	7	77,8
Veneto	3	0	0,0
Totale regioni ordinarie	**94**	**54**	**57,4**
Friuli V. Giulia	79	32	40,5
P.a. Bolzano*	209	61	29,2
P.a. Trento	29	23	79,3
Sardegna	1	1	100,0
Sicilia	0	0	_
Trentino A.A.	7	4	57,1
Valle d'Aosta	0	0	_
Totale regioni spec. e P.a.	**325**	**121**	**37,2**
TOTALE	**419**	**175**	**41,8**

** I 209 atti indicati sono: 38 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 26 di manutenzione, e 171 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 35 di manutenzione.*

TABELLA 7
REGOLAMENTI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2023

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Vigenti al 31/12
Abruzzo*	143	19	124
Basilicata	126	5	121
Calabria**	295	57	238
Campania	165	6	159
Emilia R.	120	70	50
Lazio	471	69	402
Liguria	167	76	91
Lombardia	255	92	163
Marche	164	55	109
Molise	92	16	76
Piemonte	442	160	282
Puglia	538	108	430
Toscana	453	144	309
Umbria	278	96	182
Veneto	113	52	61
Totale regioni ordinarie	**3.822**	**1.025**	**2.797**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.141	650	491
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	201	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	297	4	293
Valle d'Aosta	131	80	51
Totale regioni spec. e P.a.	**1.770**	**734**	**835**
TOTALE	**5.592**	**1.759**	**3.632**

** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1981.*
*** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1982.*

5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA

A cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati e dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

5.1 FRANCIA

—Nel 2023 il Parlamento francese ha approvato complessivamente 75 leggi, così suddivise: 53 leggi ordinarie, 1 legge organica, 20 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 1 legge di ratifica di ordinanze.

Come si evince dai grafici sottostanti, nello stesso anno le leggi approvate in Francia sono state per il 52% di iniziativa governativa e per il 48% di iniziativa parlamentare. L'iniziativa governativa risulta in calo rispetto al 2022 (61% di iniziativa governativa e 39% di iniziativa parlamentare) e lo è in misura ancora più netta rispetto agli anni precedenti: nel 2017, ad esempio, l'81% delle leggi risultavano di iniziativa governativa. In proposito, appare opportuno segnalare che il Governo nell'Assemblea nazionale eletta nel 2022 non disponeva di una maggioranza autosufficiente.

Nel 2024 il Parlamento francese ha approvato in tutto 47 leggi, così suddivise: una legge costituzionale, 31 leggi ordinarie, 4 leggi organiche, 9 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 2 leggi di ratifica di ordinanze. Il numero più basso di leggi è probabilmente legato anche allo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale del giugno 2024.

Come riportato dai grafici seguenti, le leggi approvate in Francia lo scorso anno sono state per il 46,8% di iniziativa governativa e per il 53,2%

di iniziativa parlamentare. Valori che fanno registrare un'inversione di tendenza, seppur con uno scarto non ampio, rispetto al 2023 (52% di iniziativa governativa e 48% di iniziativa parlamentare). Il dato può forse essere originato dal fatto che a seguito delle elezioni anticipate del giugno–luglio 2024 si è accentuata l'assenza di una chiara maggioranza politica nell'Assemblea nazionale.

- La legge organica in Francia è un tipo particolare di legge con rango superiore, nel sistema delle fonti, rispetto alle leggi ordinarie ed è prevista dall'articolo 46 della Costituzione. Con le leggi organiche si interviene principalmente in relazione al funzionamento dei poteri pubblici; è però necessario seguire un *iter* speciale per la loro approvazione, che tra l'altro deve essere sottoposta in ogni caso ad un vaglio di costituzionalità da parte del Consiglio Costituzionale.
- In base all'articolo 38 della Costituzione francese, il Governo può chiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare con ordinanza, entro un termine limitato, misure che rientrano nelle materie riservate alla legge. Il Parlamento concede l'autorizzazione con legge; le ordinanze entrano in vigore al momento della loro pubblicazione ma perdono efficacia se il progetto di legge di ratifica non è presentato al Parlamento entro la data stabilita dalla legge di autorizzazione. Le ordinanze possono essere ratificate solo in maniera espressa.

Nel 2023, il settore in cui si sono registrati il maggior numero di interventi legislativi, escludendo l'ordinamento istituzionale estero, con il quale vengono classificate prevalentemente le leggi di ratifica, è stato quello dei servizi alle persone e alle comunità, con circa il 26,7%, seguito dall'ordinamento istituzionale interno e dal territorio, ambiente e infrastrutture, rispettivamente con il 16% e con il 14,7%. Il settore in cui si sono registrati il maggior numero di interventi legislativi nell'anno 2024, è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno con il 38,3% seguito dai servizi alle persone e alla comunità con il 14,9%.

GRAFICO 1
LEGGI IN FRANCIA NEL 2023 – INIZIATIVA

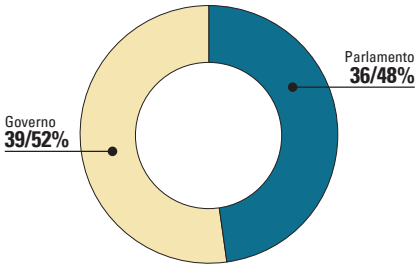


GRAFICO 2
LEGGI IN FRANCIA NEL 2023 – AMBITI DI INTERVENTO

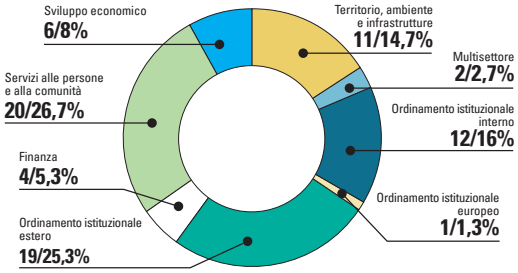


GRAFICO 3
LEGGI IN FRANCIA NEL 2024 – INIZIATIVA

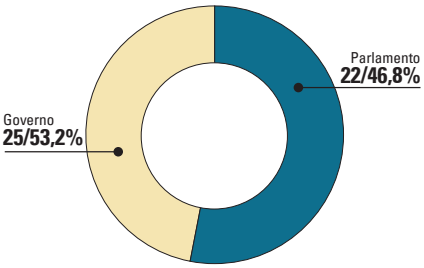
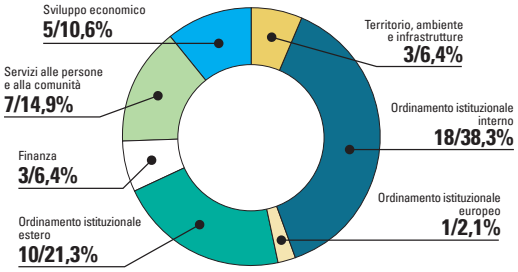


GRAFICO 4
LEGGI IN FRANCIA NEL 2024 – AMBITI DI INTERVENTO



5.2 GERMANIA

—Nel 2023 il Parlamento tedesco ha approvato in totale 97 leggi: 77 leggi federali ordinarie e 20 leggi di ratifica di trattati internazionali.

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Germania sono state per l'86,6% di iniziativa governativa, per il 13% di iniziativa parlamentare e per l'un per cento di iniziativa regionale. Si registra quindi, rispetto al 2022, un rilevante incremento della percentuale di leggi di iniziativa governativa (nel 2022 il 63,5% delle leggi era risultato di iniziativa governativa ed il 36,5% di iniziativa parlamentare).

Nel 2024 il Parlamento tedesco ha approvato in totale 97 leggi: 90 leggi federali ordinarie, una legge di modifica costituzionale e 6 leggi di ratifica di trattati internazionali.

Le leggi approvate in Germania sono state per l'80,4% di iniziativa governativa, per il 19,6% di iniziativa parlamentare (si vedano i grafici

seguenti).

Nel 2023, il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno (21,6%), seguito dal settore del territorio, ambiente e infrastrutture (17,5%). Nel 2024 il settore principale di intervento è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno (38,1%), seguito dal settore del territorio, ambiente e infrastrutture (17,5%) e dai servizi alle persone e alla comunità (16,5%).

GRAFICO 5
LEGGI IN GERMANIA NEL 2023 – INIZIATIVA

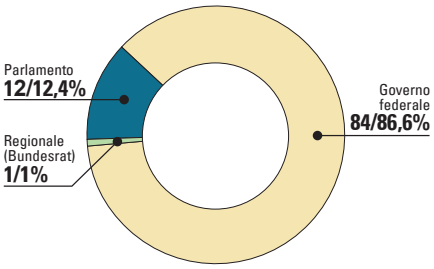


GRAFICO 6
LEGGI IN GERMANIA NEL 2023 – AMBITI DI INTERVENTO

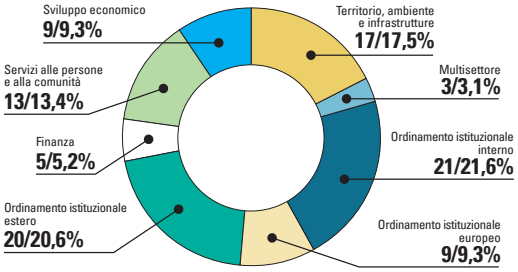


GRAFICO 7
LEGGI IN GERMANIA NEL 2024 – INIZIATIVA

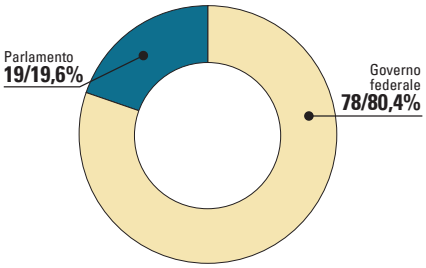
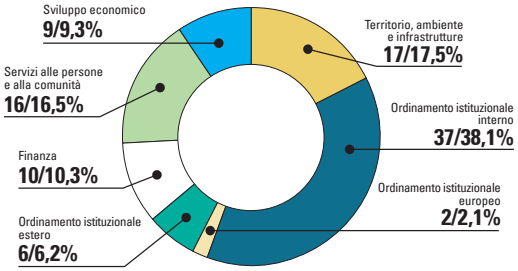


GRAFICO 8
LEGGI IN GERMANIA NEL 2024 – AMBITI DI INTERVENTO



5.3 REGNO UNITO

—Nel 2023 nel Regno Unito sono state approvate 57 leggi: 33 sono leggi di iniziativa Governativa (57,9%) e 24 sono di iniziativa parlamentare (42,1%). I valori percentuali si discostano in maniera rilevante da quelli dell'anno precedente, quando le leggi di iniziativa governativa erano state il 72,9% e quelle di iniziativa parlamentare il 27,1%.

Nel 2024 nel Regno Unito sono state approvate 25 leggi: 21 sono di iniziativa governativa (84%) e 4 sono di iniziativa parlamentare (16%), come evidenziato dalle percentuali esposte nei grafici delle pagine successive. I valori percentuali relativi all'iniziativa legislativa segnano un marcato incremento delle leggi di provenienza dall'Esecutivo rispetto all'anno precedente, quando le leggi di iniziativa governativa, come si è appena visto, erano state il 57,9%; contestualmente, di segno opposto è la tendenza delle leggi di iniziativa parlamentare (ridottesi al 16% nello scorso anno, erano il 42,1% nel 2023). Il dato può risultare però condizionato dal numero significativamente più basso di leggi approvato (25 nel 2024 rispetto alle 57 del 2023), conseguenza probabilmente dello svolgimento nel Regno Unito nel luglio 2024 delle elezioni politiche.

Nel 2023 il settore in cui si è registrato il maggior numero di interventi è stato quello dei servizi alle persone e alla comunità (43,9%), seguito dal settore dell'ordinamento istituzionale interno (26,32%). Anche nel 2024 il settore principale di intervento è stato quello dei servizi alle persone e alla comunità (43,9%), seguito dal settore dell'ordinamento istituzionale interno (36%).

GRAFICO 9
LEGGI NEL REGNO UNITO NEL 2023 – INIZIATIVA

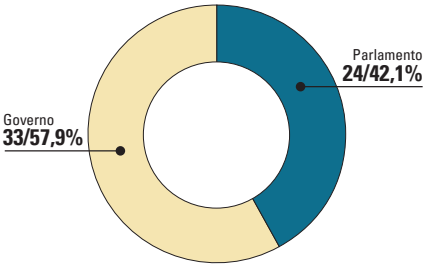


GRAFICO 10
LEGGI NEL REGNO UNITO NEL 2023 – AMBITI DI INTERVENTO

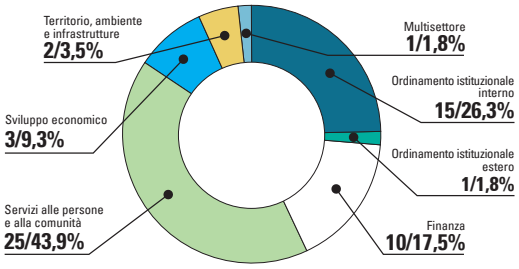


GRAFICO 11
LEGGI NEL REGNO UNITO NEL 2024 – INIZIATIVA

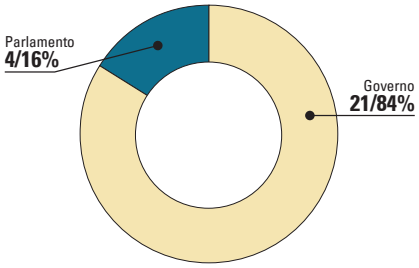
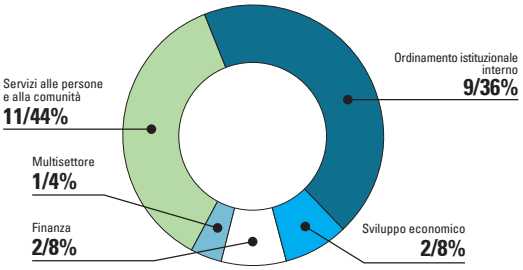


GRAFICO 12
LEGGI NEL REGNO UNITO NEL 2024 – AMBITI DI INTERVENTO



5.4 SPAGNA

—Nel 2023 il Parlamento spagnolo ha approvato 17 leggi, delle quali 4 organiche e 13 ordinarie. Durante il medesimo anno sono stati inoltre emanati 8 regi decreti–legge. L'anno in esame non ha visto l'approvazione di alcun decreto legislativo.

Come si evince dai grafici seguenti, le leggi approvate in Spagna sono state per il 96% di iniziativa governativa e per il 4% di iniziativa parlamentare (nel 2022 si era avuto un dato del 72,9% di iniziativa governativa e del 27,1% di iniziativa parlamentare).

Nel 2024 il Parlamento spagnolo ha approvato 13 leggi, delle quali 6 organiche e 7 ordinarie. Durante lo stesso periodo sono stati emanati anche 11 regi decreti–legge. Analogamente al 2023, neanche nell'anno 2024 sono stati approvati decreti legislativi.

Rispetto al 2023, come riportato anche dai grafici sottostanti, le statistiche sulle percentuali delle leggi approvate in Spagna hanno evidenziato una lieve flessione dell'iniziativa governativa (passata dal 96% all'83,3%), in parallelo l'iniziativa parlamentare è cresciuta dal 4% al 16,7%.

» Le leggi organiche sono previste dalla Costituzione per disciplinare alcune materie fondamentali dell'ordinamento spagnolo (es. disciplina elettorale, diritti principali, autonomie, etc.); per la loro approvazione è previsto un *iter* più rigoroso (necessitano di maggioranza assoluta).

» In base all'articolo 86 della Costituzione in caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo può adottare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di regi decreti–legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I della Costituzione, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale. Il Congresso dei deputati non può modificare il testo dei decreti–legge ma solo, con voto espresso, convalidarli o rifiutarli entro trenta giorni dalla promulgazione. Nel medesimo termine i decreti possono essere anche trasformati in disegni di legge per essere successivamente esaminati con procedimento legislativo ordinario, fermo restando la loro vigenza nel testo originario per il periodo di tempo sopra indicato.

I settori di intervento privilegiato sono stati quello dell'ordinamento istituzionale interno (28%) seguito da quello dei servizi alle persone e alla comunità (20%).

Rispetto al 2024 i settori con il maggior numero di interventi sono stati il territorio, ambiente e infrastrutture (37,5%), seguito da quello dell'ordinamento istituzionale interno (28%).

GRAFICO 13
LEGGI IN SPAGNA NEL 2023 – INIZIATIVA

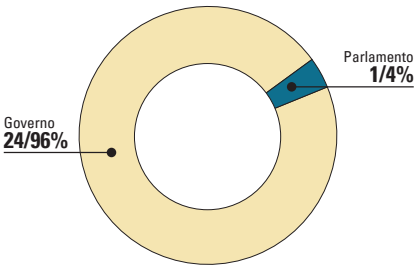


GRAFICO 14
LEGGI IN SPAGNA NEL 2023 – AMBITI DI INTERVENTO

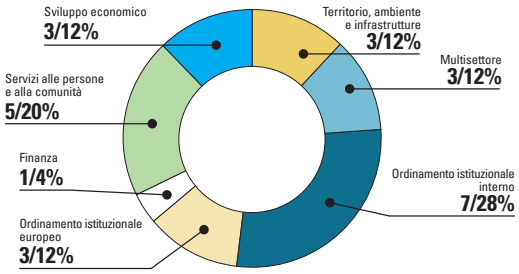


GRAFICO 15
LEGGI IN SPAGNA NEL 2024 – INIZIATIVA

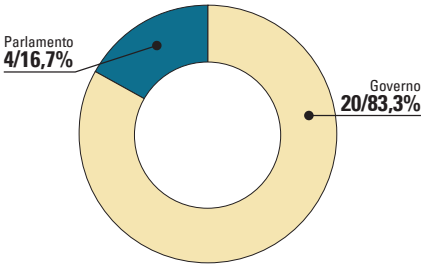
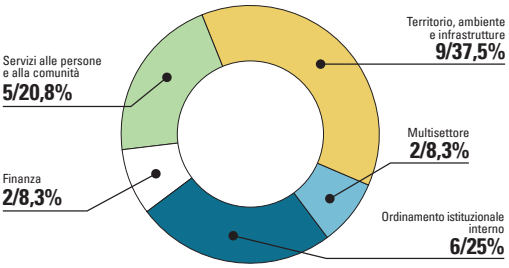


GRAFICO 16
LEGGI IN SPAGNA NEL 2024 – AMBITI DI INTERVENTO



6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

A cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati

6.1 LE PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE

La produzione normativa

—**La 9ª Legislatura europea** (2 luglio 2019 – 15 luglio 2024) ha segnato, per un verso, il **consolidamento** di alcune **tendenze** della produzione normativa dell'UE già delineatesi nella legislatura precedente (1° luglio 2014 – 1° luglio 2019); per altro verso, le emergenze intervenute negli ultimi anni, segnatamente la pandemia di Covid–19 e l'aggressione della Russia all'Ucraina, hanno determinato alcune rilevanti novità.

Sul piano strettamente quantitativo, come emerge dalla tabella 1, si è consolidata una sostanziale continuità nel numero complessivo di **atti giuridicamente vincolanti** adottati dalle Istituzioni dell'Unione, che passano dai **11.364** della passata legislatura **a 11.219** (al di sotto degli 11.923 della 7ª legislatura).

Nell'ambito di tale continuità si è registrato un aumento:

- degli **atti adottati dal Consiglio** secondo **procedure legislative speciali o di esecuzione**, soprattutto sotto forma di **regolamenti**, recanti in massima parte misure legate all'emergenza pandemica e alla aggressione russa all'Ucraina;

- degli atti **delegati** della Commissione europea, il cui numero cresce sensibilmente, a fronte di una quasi speculare diminuzione dei regolamenti di esecuzione e delle direttive di esecuzione.

A fronte dell'incremento di queste due tipologie di fonti di produzione, è rimasto sostanzialmente stabile il numero degli atti adottati da Parlamento europeo e Consiglio secondo la **procedura legislativa ordinaria** (ad eccezione delle decisioni che sono aumentate, soprattutto in relazione all'adozione di misure legate all'emergenza pandemica) e di quelli emanati complessivamente dalla **Commissione europea** (che costituiscono comunque circa il **72%** del totale degli atti).

Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, si conferma la **netta preferenza** accordata allo strumento del **regolamento** (pari al 72% degli atti adottati) e l'ulteriore **forte riduzione del ricorso alla direttiva** (pari a circa il 19% degli atti approvati).

TABELLA 1
ATTI GIURIDICI ADOTTATI DALLE ISTITUZIONI DELL'UE

Tipologia di atto e procedura	7ª Legislatura del Parlamento europeo 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014	8ª Legislatura del Parlamento europeo 1° luglio 2014 – 1° luglio 2019	9ª Legislatura del Parlamento europeo 2 luglio 2019 – 15 luglio 2024
Procedura legislativa ordinaria (PLO)			
Regolamenti	303	280	289
Direttive	140	96	76
Decisioni	48	24	36
TOTALE ATTI PLO	**491**	**400**	**401**
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti *– di cui di esecuzione**	**554** *252*	**413** *204*	**539** *303*
Direttive	**45**	**29**	**18**
Decisioni *– di cui di esecuzione**	**1.669** *150*	**1.949** *244*	**2.236** *325*
Totale atti del Consiglio dell'UE	2.268	2.391	2.793
Regolamenti *– di cui delegati** *– di cui di esecuzione**	5.833 *134* 2.973	**4.986** *568* *3.568*	**4.401** *804* *3129*
Direttive *– delle quali delegate** *– delle quali di esecuzione**	**284** *26* *39*	**103** *32* *24*	**85** 56 15
Decisioni *– delle quali delegate** *– delle quali di esecuzione**	**3.047** *4* *693*	**3.484** *24* *1.279*	**3.539** *12* *1.400*
Totale atti della Commissione europea	**9.164**	**8.573**	**8.025**
TOTALE ATTI	**11.923**	**11.364**	**11.219**

Fonte: Banca dati Eurlex.

** Tipologia di atto esistente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.*

1. I dati includono gli atti adottati dall'Istituzione competente, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o dall'eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.

L'iniziativa legislativa della Commissione europea

Nella 9ª legislatura la Commissione europea ha presentato **466 proposte** secondo la **procedura legislativa ordinaria**, dato in crescita rispetto alle **413 proposte** presentate nella 8° legislatura. Come già indicato nella tabella 1, solo **401 delle 466 proposte** sono state poi formalmente tradotte in un atto legislativo.

TABELLA 2
PROPOSTE LEGISLATIVE PRESENTATE

	2019*	2020	2021	2022	2023	2024**	TOTALE
Proposte di regolamento	11	73	68	69	82	11	**314**
Proposte di direttiva	0	8	32	26	37	4	**107**
Proposte di decisione	4	11	6	7	11	6	**45**
TOTALE	15	92	106	102	130	21	**466**

** Dal 1° luglio, data di inizio della 9ª legislatura*
*** Sino al 1° luglio*

Tale aumento può essere ricondotto a tre principali fattori:

- la presentazione di **92 proposte legislative** riconducibili all'attuazione del *Green Deal* (di cui circa 70 approvate alla data del 15 luglio 2024);
- **41 proposte settoriali** presentate in relazione al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021–2027 e alla sua revisione intermedia;
- le proposte intese ad introdurre misure legislative in risposta alla **pandemia e alla Brexit**.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente, il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come **principale fonte normativa** dell'Unione europea. Ciò, come già anticipato, vale anzitutto per atti approvati secondo la procedura legislativa ordinaria: su un totale di **401** i regolamenti sono **289,** pari a circa il **72%** (**70%** nella legislatura precedente).

Per converso, il **ricorso alla direttiva** è **ulteriormente diminuito**, passando dal **24%** degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria nella **8ª legislatura** (2014–2019) a circa il **19%** nella 9ª legislatura.

Merita ricordare che sino alla 6ª legislatura (2004–2009) il ricorso ai due strumenti legislativi era sostanzialmente equivalente (41% di regolamenti e 43% di direttive); già nella **7ª legislatura** (2009–2014) il **regolamento** rappresentava il **60%** degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che è aumentata al **70%** nella **8ª legislatura** (2014–2019).

Alla base del crescente **ricorso al regolamento** si pone, in primo luogo, un preciso approccio regolativo incentrato sulla preferenza – da parte della Commissione, avallata sostanzialmente dai **colegislatori** – per uno strumento normativo che, in quanto **direttamente applicabile**, presenta un duplice "pregio":

1. introduce una normativa **omogenea, uniforme e stringente,** che, pur potendo richiedere l'adozione di disposizioni di attuazione, non va recepita in ventisette normative nazionali, potenzialmente divergenti;
2. assicura il rispetto della **"tempistica**" stabilita a livello europeo, eliminando o riducendo comunque i rischi di mancata o tardiva trasposizione negli ordinamenti nazionali.

In questo senso argomentano esplicitamente le **relazioni illustrative e le valutazioni di impatto** che accompagnano gran parte delle proposte di regolamento presentante nella 9ª legislatura, ad esempio con riferimento alle misure di attuazione del pacchetto "pronti per il 55%" (*fit for 55%*).

Al consolidamento di questa tendenza hanno concorso le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, che consentono l'adozione di regolamenti, secondo la procedura legislativa ordinaria, in nuovi o più ampi settori, come ad esempio nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

La posizione della Commissione politiche UE della Camera

Il ricorso crescente al regolamento piuttosto che alla direttiva è stato oggetto di particolare attenzione, nella legislatura in corso, da parte della XIV Commissione della Camera sia in sede di verifica della conformità di progetti legislativi dell'Ue con il principio di sussidiarietà sia in occasione dell'esame di specifiche relazioni della Commissione europea relative alla elaborazione del diritto dell'UE.

Nel documento finale approvato il 1° agosto 2023 in esito all'esame, ai sensi dell'articolo 127 del R.C. (Regolamento della Camera), della comunicazione della Commissione europea "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati" (COM(2022)518), la XIV Commissione ha rilevato che "*il crescente ricorso al regolamento anziché alla direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali,[…] pur rispondendo alla comprensibile esigenza di prevenire il rischio di divergenze nelle normative nazionali di recepimento e garantire la certezza del diritto, finisce in alcuni settori per pregiudicare gravemente la possibilità per i legislatori statali e regionali di adottare norme di attuazione che tengano conto delle specificità giuridiche, economiche e sociali di ciascun Paese e del rispettivo territorio. Il ricorso sistematico al regolamento – in assenza di una puntuale e non tautologica motivazione – appare inoltre di dubbia compatibilità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come più volte evidenziato nelle pronunce approvate dalla Camera in merito a specifici progetti legislativi dell'Unione europea, relativi in particolare al pacchetto "Pronti per il 55%*";

Nel documento finale approvato il 10 luglio 2024 in esito all'esame, ai sensi dell'articolo 127 del R.C., della relazione della Commissione europea sull'applicazione dei princìpi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali per il 2022 (COM(2023)640) la XIV Commissione ha ribadito la necessità che "*sia valutata e giustificata in modo circostanziato ed accurato la scelta del regolamento anziché della direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali. La motivazione della preferenza per il regolamento non può infatti ridursi ad un tautologico richiamo all'esigenza di prevenire il*

rischio di forti divergenze nelle normative nazionali di recepimento".

Lo stesso documento finale ha ribadito anche l'esigenza che:

- "*le proposte legislative della Commissione, come pure gli emendamenti approvati da Parlamento europeo e Consiglio, siano motivati più puntualmente ed adeguatamente sotto il profilo del rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità*", fornendo "*appositi indicatori qualitativi e quantitativi" per motivare, tra le altre cose, la scelta dello strumento normativo*;
- "*siano tenute in debita considerazione, nella scelta delle forme e dei contenuti dell'intervento regolativo europeo, le specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali e culturali di ogni Paese nonché l'impatto che la normativa proposta può produrre su ciascuno di essi*;"

Anche nelle pronunce su singoli progetti legislativi, la XIV Commissione ha formulato rilievi analoghi (*cfr.* tra gli altri i pareri motivati approvati, rispettivamente, il 18 aprile 2023 e il 23 novembre 2023 che hanno ritenuto non conformi al principio di sussidiarietà la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2022)677) sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2023)533) relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali).

Lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria confermano in larga misura le principali tendenze già manifestatesi nella legislatura precedente.

La principale è costituita dalla **conclusione** della totalità delle procedure legislative ordinarie **in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura** (in cui il Parlamento approva senza emendamenti la posizione del Consiglio in prima lettura); in nessun caso, nelle ultime due legislature, si è fatto ricorso alla "conciliazione" in terza lettura, già marginale nella settima legislatura.

Rispetto alle legislature precedenti, è molto significativa la crescita delle procedure concluse nella **fase iniziale della seconda lettura** (**14%** a fronte del **10%** dell'8ª legislatura e dell'**8%** della 7ª legislatura), a fronte di un leggero calo di quelle concluse in prima lettura.

Ciò è dovuto, da un lato, al fatto che molte delle proposte legislative presentate verso la fine della 8ª legislatura dalla Commissione europea, in relazione al Quadro finanziario pluriennale, sono state approvate nei primi mesi della 9ª legislatura, in seconda lettura (fase iniziale), dal Parlamento, che aveva concordato la sua posizione in prima lettura durante l'ottava legislatura, e dall'altro a un progressivo **aumento del ruolo di interlocuzione legislativa del Parlamento europeo** nella chiusura dei dossier legislativi.

TABELLA 3
PERCENTUALE DEGLI ATTI APPROVATI IN PRIMA, SECONDA O TERZA LETTURA NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

Tipologia di atto e procedura	7ª Legislatura del Parlamento europeo 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014	8ª Legislatura del Parlamento europeo 1° luglio 2014 – 1° luglio 2019	9ª Legislatura del Parlamento europeo 2 luglio 2019 – 15 luglio 2024
Prima lettura	85 %	89 %	86%
Inizio seconda lettura	8 %	10 %	14%
Seconda lettura	5 %	1 %	0%
Terza lettura	2 %	0 %	0%

Fonti: Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo e Segretariato Generale del Consiglio dell'UE

Presupposto di queste tendenze, sul piano strettamente giuridico, è l'assenza, nella prima lettura della procedura legislativa ordinaria, di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive dalla disciplina dei Trattati.

In seconda lettura, ciascuno dei due colegislatori dispone infatti di un termine di tre mesi, prorogabile di un mese, per adottare la propria posizione, mentre, in fase di conciliazione e di terza lettura, i colegislatori dispongono di un termine massimo di 24 settimane, di cui 8 al massimo possono essere dedicate alla conciliazione.

Il principale fattore alla base dell'approvazione degli atti nella prima lettura e nella fase iniziale della seconda lettura della procedura legislativa ordinaria risiede tuttavia, come evidenziato nei precedenti rapporti, nello sviluppo e il progressivo affinamento di strumenti di raccordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Ciò vale soprattutto per il ricorso pressoché sistematico ai **triloghi tra le tre Istituzioni**, che è costantemente aumentato nel corso del tempo ed è ormai divenuta una caratteristica distintiva della procedura legislativa ordinaria, al punto da essere progressivamente istituzionalizzato, dapprima con la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 e successivamente mediante l'introduzione di apposite previsioni nel regolamento interno del Parlamento europeo (artt. 70 – 74).

I triloghi sono riunioni tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea nell'ambito dell'esame di proposte legislative con l'obiettivo di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che sia accettabile per entrambi i colegislatori (Consiglio e Parlamento europeo). Essi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti "accordi in prima lettura"', "accordi all'inizio della seconda lettura" o "accordi in seconda lettura", oppure in un "progetto comune" in sede di conciliazione. Nel corso delle riunioni di trilogo, presiedute dal colegislatore che ospita la riunione, vale a dire il Parlamento o il Consiglio, ciascuna Istituzione illustra la propria posizione e ne segue un dibattito. La Commissione svolge un ruolo di mediatore al fine di facilitare un accordo tra i colegislatori. I partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati negoziali loro conferiti dalle rispettive Istituzioni: dalla commissione competente o dalla plenaria per il Parlamento, solitamente dal Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea) per il Consiglio, dal Collegio (tramite il gruppo per le relazioni interistituzionali) per la Commissione. L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilogo è informale e deve essere approvato in base alle procedure formali applicabili da ciascuna delle tre Istituzioni.

Nel corso della 9ª legislatura, dal luglio 2019 sino al 31 dicembre 2023 (ultimo dato parziale disponibile), si sono svolte **884 riunioni di triloghi**.

La crescita degli atti delegati

L'aumento, sopra richiamato, degli atti delegati discende dall'ampio ricorso ad essi previsto dagli atti legislativi, anche in relazione a questioni di particolare rilevanza.

L'articolo 290 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) consente al legislatore dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio) di delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo.

La disposizione precisa che gli obiettivi, il contenuto, l'ambito e la durata della delega di potere devono essere definiti negli atti legislativi, così come le condizioni alle quali tale delega può essere esercitata. A questo proposito, il Parlamento e il Consiglio possono disporre del diritto di revocare la delega o di esprimere obiezioni a un atto delegato, impedendo che esso possa entrare in vigore.

Il ricorso alla delega è molto ampio soprattutto nei seguenti settori: mercato interno, agricoltura, ambiente, tutela dei consumatori, trasporti e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ciò sembra rispondere, per un verso, all'esigenza di sgravare il negoziato interistituzionale nell'ambito della procedura legislativa dalla definizione di questioni complesse.

Per altro verso, la maggiore **agilità della procedura di adozione** degli atti delegati, ne rende preferibile il ricorso ai fini della disciplina di aspetti della materia che possono necessitare di un rapido e frequente aggiornamento (per effetto del progresso tecnologico e scientifico o comunque di dinamiche geopolitiche ed economiche).

Merita sottolineare che l'incremento in questione concerne non soltanto i regolamenti delegati ma anche le **direttive delegate,** tipologia di atto che, come si è detto, registra invece una generale diminuzione sia nell'ambito dell'attività legislativa che in altre procedure di natura non legislativa.

Si conferma invece la netta **riduzione** nel numero delle **decisioni delegate** a fronte dell'**aumento delle decisioni esecutive** della Commissione, in coerenza peraltro con la natura non normativa di tale tipologia di atti.

L'attività della Camera nella formazione della normativa europea

L'attività della Camera nella fase di formazione delle politiche dell'UE ha registrato dall' inizio della XIX legislatura una forte crescita qualitativa e quantitativa.

Dal raffronto al 31 dicembre 2024 con il periodo corrispondente della XVIII legislatura, emerge come il numero di progetti di atti dell'UE (o di altri atti preordinati alla loro formazione) esaminati dalle Commissioni permanenti sia più che raddoppiato, passando da 45 a 95. L'aumento è determinato dalla crescita esponenziale dei progetti legislativi sottoposti alla verifica di conformità al principio di sussidiarietà, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, pari, nel periodo considerato, a 55 progetti esaminati (con 40 documenti approvati di cui 8 aventi natura di parere motivato), a fronte di un solo documento esaminato nella XVIII legislatura e dei tre della legislatura precedente. Per la prima volta due pareri motivati sono stati rimessi all'Assemblea su richiesta di un Gruppo, secondo la procedura disciplina dal parere della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2010.

Nel periodo considerato, le sedute delle Commissioni permanenti dedicate alla trattazione di questioni relative all'UE sono aumentate da 282 a 357, 172 delle quali presso la Commissione politiche dell'UE. Ancora più marcato è in termini percentuali l'aumento delle sedute dell'Assemblea in materia, che passano da 20 a 40. Tale incremento è riconducibile solo in

parte alle comunicazioni in vista del Consiglio europeo (salite da 6 a 9), discendendo in larga misura dal più frequente esame di mozioni relative a temi o interventi legislativi dell'UE ritenuti di particolare rilevanza.

Anche il numero di atti di indirizzo su questioni dell'UE approvati in Assemblea aumenta da 10 a 49, in questo soprattutto per effetto della crescita, da 10 a 38, delle risoluzioni approvate in esito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo (per l'adozione, mediante il voto per parti separate, di specifici capoversi delle risoluzioni presentate dai gruppi di opposizione).

In fortissima crescita è il numero di audizioni in materia di UE svolte dalle Commissioni permanenti, pari a 334 rispetto alle 119 del periodo corrispondente della passata legislatura. L'incremento ha riguardato sia le audizioni di rappresentanti del Governo, che passano da 10 a 18, sia soprattutto quelle di esperti e di rappresentanti di associazioni e categorie economiche e sociali, che crescono da 93 a 303.

Ciò conferma che l'esame di tutti i progetti dell'UE, sia ai fini della verifica di sussidiarietà sia per il merito, è caratterizzato da una istruttoria approfondita**,** volta a valutare i profili giuridici, economici e sociali rilevanti, acquisendo anche elementi di informazione e di conoscenza tra i soggetti su cui l'intervento normativo europeo è destinato a produrre il maggiore impatto e tra gli esperti.

I dati relativi all'attività della Camera, come pure del Senato, acquisiscono particolare significato se comparati alle analoghe attività degli altri dei parlamenti o camere nazionali degli Stati membri[2]. Nel 2023, ultimo anno di piena attività della passata legislatura europea, la Camera dei deputati è stata l'assemblea che ha espresso più pronunce su atti dell'UE, pari complessivamente a 42, di cui 6 pareri motivati (numero più elevato in assoluto) e 36 documenti trasmessi nell'ambito del dialogo politico. Anche il Senato italiano si colloca tra le Camere più attive con 29 pronunce (3 pareri

2. I dati sono riportati nella Relazione annuale 2023 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali (COM(2024)493), presentata il 25 ottobre 2024.

motivati e 26 risoluzioni trasmesse nell'ambito del dialogo politico).

Queste tendenze sono in larga misura confermate anche dalle statistiche (ricavabili dal sito IPEX) relative al 2024, anno in cui l'attività normativa dell'UE – e in particolare la presentazione di nuovi progetti legislativi – ha registrato un forte rallentamento per effetto della chiusura della legislatura europea e del riavvio del nuovo ciclo istituzionale dell'Unione 2024–2029. La Camera dei deputati è seconda per numero di pronunce adottate (30, di cui un parere motivato), dopo la Camera rumena (con 42). Seguono altre assemblee tra cui il Senato con 12 risoluzioni approvate.

6.2 Iniziative dell'UE in materia di qualità della legislazione (*Better regulation*)

—Nella 9ª legislatura europea sono state avviate numerose iniziative volte a rendere più **trasparente il processo di elaborazione delle politiche** e della legislazione e garantire una maggiore **partecipazione** dei cittadini e delle parti interessate lungo tutto l'iter procedurale.

Nei precedenti rapporti sono stati illustrati i contenuti e i seguiti dell'iniziativa **"Legiferare meglio"**, assunta dalla Commissione europea nel 2016, degli orientamenti sulla *Better regulation*, pubblicati nel 2015 e poi, con aggiornamenti, nel novembre 2021, unitamente dalla *Better regulation tool box* nonché delle ulteriori iniziative intraprese nel corso della 9a legislatura europea dalla Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen. Si ricordano in particolare:

- l'introduzione del **principio** "***one in, one out***" in base al quale ogni proposta legislativa che crea nuovi oneri dovrebbe sollevare i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, dai costi amministrativi equivalenti a livello di UE nello stesso settore di intervento. Tale approccio è stato attuato a

partire dal **programma di lavoro per il 2022**;

- l'istituzione di un nuovo gruppo di lavoro ad alto livello denominato ***fit for future*** che, proseguendo il lavoro condotto dalla piattaforma del gruppo REFIT, terminato nel 2019, ha il compito di valutare proposte di **semplificazione e riduzione degli oneri** della legislazione;
- l'introduzione della prassi di presentare relazioni strategiche di previsione (***Strategic foresight reports***) volte a promuovere la progettazione di politiche dell'Unione europea in settori strategici per lo sviluppo futuro dell'Unione europea;
- la particolare nuova attenzione riservata al profilo dell'attuazione e dell'applicazione del diritto dell'UE al centro della comunicazione "***Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati***", che ha presentato un ventaglio di iniziative dedicate a: 1) il rispetto del diritto europeo per **la protezione dei diritti fondamentali e la riduzione degli oneri a carico del cittadino, delle imprese e dell'ambiente**; 2) promuovere uno sforzo congiunto nei vari livelli convolti nell'**attuazione del diritto UE** per promuoverne la sua corretta applicazione; 3) **prevenire** all'origine le **violazioni del diritto dell'UE**, tramite strumenti di individuazione e risoluzione precoce delle violazione del diritto EU; 4) uso efficace delle **procedure di infrazione**; 5) valutare – anche alla luce delle recenti situazioni di crisi – in che modo le norme dell'UE debbano disporre di **meccanismi integrati di flessibilità e coordinamento**.

Qualità della legislazione e competitività dell'economia europea

La comunicazione della Commissione europea "Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2023"

Nella comunicazione "Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2023" del **16 marzo 2023**, la Commissione europea, al fine di promuovere il futuro della competitività dell'Europa, accanto alla proposta di operare su nove **fattori sinergici** (Mercato unico funzionante; accesso

al capitale ed agli investimenti privati; Investimenti pubblici e infrastrutture; ricerca ed innovazione; energia; circolarità; digitalizzazione, istruzione e competenze; commercio e autonomia strategica aperta), ha indicato la necessità di adoperarsi in favore di un **quadro normativo propizio alla crescita**.

In particolare, oltre al **nuovo controllo della competitività** (reso obbligatorio a partire dal 1° marzo 2023 nelle valutazioni di impatto delle nuove proposte legislative e volto a garantire che esse presentino in modo integrato gli impatti previsti di ciascuna proposta sulla competitività dei costi e dei prezzi, sulla competitività a livello internazionale e sulla capacità di innovare, così come sulla competitività delle PMI), la Commissione ha indicato:

c. l'obiettivo di **ridurre del 25% gli oneri amministrativi** collegati agli **obblighi di comunicazione** a carico delle **PMI**;
d. l'intenzione di sviluppare un approccio alla regolamentazione più **favorevole all'innovazione,** attraverso un maggiore utilizzo di **spazi di sperimentazione/banchi di prova normativi** che consentano di provare le nuove soluzioni in ambiente controllato per un periodo di tempo limitato;
e. l'intento di vagliare l'ipotesi di un maggiore ricorso a **clausole di decadenza e di riesame** nelle proposte legislative nei settori soggetti a cambiamenti tecnologici significativi, così che le normative rimangano adeguate alle esigenze future.

Recenti posizioni del Consiglio europeo

Il **Consiglio europeo** ha affrontato più volte il tema della **qualità della legislazione europea**, come uno degli elementi centrali nella discussione sulle modalità con le quali rafforzare **l'economia e la competitività europea**.

In particolare, le conclusioni della **riunione del 26 e 27 ottobre 2023**, con riferimento all'obiettivo di rafforzare la base industriale e tecnologica dell'UE e migliorare la sua resilienza economica al fine di conseguire

un'autonomia strategica, sottolineano la necessità di accelerare i lavori anche in tema di riduzione degli oneri normativi.

Su tale tema, il Consiglio europeo è tornato in modo più estensivo nella riunione straordinaria del 17 e 18 aprile 2024, anche sulla base della **relazione Letta sul futuro del mercato interno** *(v. infra),* adottando conclusioni su un nuovo patto sulla competitività nelle quali una sezione è dedicata espressamente a "*Un quadro normativo migliore e più intelligente*". In esse, il Consiglio europeo:

- afferma che il quadro normativo dovrebbe garantire certezza del diritto e prevedibilità ed essere meglio integrato, coerente in tutti i settori d'intervento, aperto ad approcci innovativi e digitale per default, riducendo nel contempo gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese. Tenuto conto del tessuto economico dell'Unione, la Commissione dovrebbe applicare il principio "**pensare anzitutto in piccolo**" nell'elaborazione di nuovi atti legislativi;
- invita la Commissione a ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi e di conformità a carico delle imprese e delle autorità nazionali, a prevenire l'**eccessiva regolamentazione**, sottolineando l'importanza di un'attuazione tempestiva e corretta della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri, evitando la sovraregolamentazione;
- indica che contribuiranno a tale obiettivo l'**armonizzazione** dei quadri normativi, la promozione del **riconoscimento reciproco**, la razionalizzazione della comunicazione dei dati e il proseguimento dell'iniziativa volta a ridurre almeno del 25 % gli oneri di comunicazione. In particolare, sarà anche importante garantire la semplificazione delle procedure relative a permessi e licenze, eliminare le comunicazioni superflue e prevenire l'introduzione di obblighi che si sovrappongano. La Commissione dovrebbe fornire **valutazioni d'impatto e controlli** della competitività di alta qualità, **tempestivi** e approfonditi, comprensivi degli effetti cumulativi, per le proposte legislative aventi un impatto significativo.

La relazione Letta sul futuro del mercato unico

In occasione del Consiglio europeo straordinario del 17 e 18 aprile 2024, **Enrico Letta**, presidente dell'Istituto Jacques Delors, ha presentato ai leader una **relazione indipendente sul futuro del mercato unico** dal titolo "*Much More Than A Market*".

Con particolare riferimento alle implicazioni del processo legislativo sul mercato interno del processo di allargamento, la relazione evidenzia in particolare come l'**eccessivo onere normativo e la burocrazia** non solo impediscono l'effettiva attuazione delle norme del Mercato unico, ma minano la competitività, in particolare per le piccole e medie imprese.

Inoltre, la tendenza, presente a tutti i livelli in Europa e tra gli Stati membri in seguito alla crisi economica e finanziaria, verso un **approccio normativo** avverso al rischio ha portato a un eccesso di regolamentazioni sovrapposte, creando incertezza giuridica e imponendo costi di conformità sostanziali sull'ambiente aziendale e sulle attività economiche, colpendo più duramente le PMI. In particolare il fenomeno del "***gold plating***", per il quale gli Stati membri aggiungono requisiti aggiuntivi oltre quelli stabiliti dalle direttive UE, oltre ad intensificare l'onere normativo sulle imprese, in particolare le PMI, frammenta anche il mercato unico, creando condizioni di disparità tra gli Stati membri.

La relazione individua la sfida della **semplificazione del quadro normativo come ostacolo principale per il futuro mercato unico** e propone di:

- **introdurre** un **meccanismo** con una **valutazione di impatto dinamica** (DIA) che assista i colegislatori (Parlamento e Consiglio), con un **aggiornamento della valutazione d'impatto originale** delle proposte legislative sulla base degli **emendamenti introdotti** nel corso del procedimento legislativo.

La relazione ricorda che, nonostante l'accordo interistituzionale del 2016 per legiferare meglio già riconosca la **necessità di valutare l'impatto degli emendamenti**, nella prassi tale valutazione è condizionata dal fatto che la maggior parte delle proposte legislative si chiude con un

accordo di compromesso tra Parlamento e Consiglio in prima lettura, che riflette l'equilibrio di potere piuttosto che un'elaborazione di politiche solide basate su una effettiva valutazione del loro impatto e ciò comporta potenziali conseguenze indesiderate che potrebbero minare l'efficacia del mercato unico. Si ricorda che l'accordo interistituzionale sopra richiamato, ai paragrafi 15 e 16, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo, effettuino valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione e che la Commissione può, di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, integrare la propria valutazione d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari, tenendo conto della fase raggiunta nel processo legislativo e della necessità di evitare ritardi indebiti in tale processo.

- sancire un **principio di "non regressione" per il Mercato unico nell'Accordo interistituzionale legiferare meglio**. Così facendo, i tre firmatari – Parlamento, Consiglio e Commissione – si impegnerebbero a mantenere almeno le libertà esistenti del Mercato unico, in linea con l'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea in base al quale tutti gli Stati membri si sono impegnati a "creare un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa". In qualità di custode dei Trattati dell'UE e promotore dell'interesse generale europeo, la Commissione europea dovrebbe anche impegnarsi a ritirare una proposta se gli emendamenti minacciano il Mercato unico;
- riprendere l'**approccio** promosso dalla Commissione europea presieduta da **Jacques Delors** (tra il 1985 e il 1995) a favore di una **massima armonizzazione** abbinato al **riconoscimento reciproco,** pienamente sancito dalle sentenze della Corte di giustizia europea, attraverso il ricorso prioritario allo strumento del **regolamento** per le norme relative al mercato unico. Nei casi in cui l'uso delle direttive rimanga inevitabile o preferibile, è necessario che gli Stati membri evitino in sede di recepimento l'adozione di misure che eccedono quanto strettamente necessario ai sensi della direttiva. In secondo luogo, dovrebbe esserci una preferenza sistematica per l'utilizzo della base giuridica dell'**articolo 114**

del TFUE, che prevede **un'armonizzazione esaustiva**, rispetto ad altre disposizioni del trattato che consentono un'armonizzazione minima, consentendo agli Stati membri di adottare misure più severe che possono portare alla frammentazione e influire negativamente sul mercato unico;

- raccomanda di stabilire un **quadro giuridico vincolante per SOLVIT**, sostituendo la raccomandazione della Commissione su SOLVIT con un regolamento e di prendere in considerazione il consolidamento degli strumenti di applicazione sotto un "**Ufficio nazionale per il mercato unico**" in ogni Stato membro e un "**Ufficio per il mercato unico dell'UE**" a livello UE, con l'obiettivo di migliorare la stabilità operativa e l'efficacia della rete SOLVIT, garantendo un'applicazione uniforme delle procedure in tutti i centri e promuovendo un'interpretazione coerente del diritto UE.

La rete **SOLVIT**, istituita dalla raccomandazione della Commissione europea del 2013, è una rete composta dai centri SOLVIT presenti in ogni Stato membro (nonché in Islanda, Liechtenstein e Norvegia), che cooperano nella ricerca di soluzioni ai problemi dovuti all'erronea applicazione della normativa comunitaria da parte delle amministrazioni nazionali. Per ogni caso segnalato, SOLVIT punta a trovare una soluzione entro 10 settimane dal giorno in cui è stato notificato al centro SOLVIT del paese in cui il problema si è verificato. SOLVIT può intervenire in caso di violazione dei diritti UE dei cittadini o delle imprese da parte della pubblica amministrazione di un altro paese dell'UE e se non è stato avviato un procedimento giudiziario (può invece farlo nel caso di un semplice ricorso amministrativo).

- raccomanda di strutturare i **programmi di semplificazione** della legislazione del mercato interno in **due segmenti distinti**: a) una sezione volta ad **eliminare, tramite una legislazione omnibus, regolamenti ridondanti, obsoleti e incoerenti**; b) una sezione dedicata ad una **semplificazione "politica**", che richiede un dibattito completo sui fondamenti. Un aspetto significativo della riduzione dell'onere normativo deve riguardare la rivalutazione degli obblighi di rendicontazione e conformità al fine di ridurre il carico amministrativo sulle imprese. A tal fine si indica che uno strumento importante per la

semplificazione è **ridurre il numero di atti legislativi dell'UE mediante la codificazione** e, se necessario, la **rifusione** di una serie di atti legislativi che appartengono allo stesso argomento. Laddove la codificazione e la rifusione potrebbero a volte risultare complesse e non sufficienti a coprire tutti i casi, un ulteriore strumento legislativo potrebbe essere costituito da **strumenti orizzontali come una "legge di semplificazione"**.

XIX LEGISLATURA

Camera dei deputati

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2024–2025

€ 9,00

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati