



Osservatorio sulla legislazione

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2019-2020

In collaborazione con il Servizio studi
del Senato della Repubblica



Osservatorio sulla legislazione

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2019-2020

In collaborazione con il Servizio studi
del Senato della Repubblica

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera - incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti ed elabora statistiche e analisi sull'attività legislativa, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione.

A partire dal 1998 l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

Nella prima parte del presente Rapporto sono prese in considerazione, le tendenze della Legislazione nazionale nei primi due anni della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 marzo 2020).

Inoltre, per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca. Nella prima parte del presente Rapporto questo capitolo prende in considerazione la produzione normativa del biennio 2018-2019 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sempre nella prima parte, il capitolo relativo alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera. In particolare, nel capitolo viene dato conto delle tendenze della Legislatura europea 2014-2019. Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità. L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR ha curato il capitolo "La legislazione regionale nel 2018-2019". L'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale nel periodo 2018-2019. L'analisi ha riguardato non solo, come di consueto, i rapporti tra Stato e Regioni ma anche, più in generale, la giurisprudenza relativa al sistema delle fonti e ai rapporti Parlamento-Governo.

Nella seconda parte del Rapporto è affrontato il tema della Legislazione - statale, regionale, dei principali Stati europei - nei primi mesi dell'emergenza; a questa parte ha collaborato anche il Servizio studi del Senato della Repubblica.

Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito www.camera.it, sono presenti approfondimenti tematici relativi ai diversi capitoli del Rapporto. A questa parte ha collaborato anche l'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'Avvocatura della Camera dei deputati.

ISBN 97888920037291

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2020

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2019-2020

NOTA DI SINTESI	7
------------------------	----------

PARTE PRIMA. LA LEGISLAZIONE ALLE SOGLIE DELL'EMERGENZA	19
--	-----------

1. I primi due anni della XVIII Legislatura	21
2. La giurisprudenza costituzionale nel 2018-2019	47
3. La produzione normativa regionale nel 2018-2019	87
4. La legislazione negli Stati europei nel 2018-2019	141
5. La legislazione dell'Unione europea nella legislatura 2014-2019	153

PARTE SECONDA. LA LEGISLAZIONE NELL'EMERGENZA	167
--	------------

1. La legislazione statale e regionale	169
2. I DPCM	215
3. Le misure negli Stati europei	235

APPENDICE AL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2019-2020: APPROFONDIMENTI TEMATICI



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:
[https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/
comitato-legislazione.html](https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html)

NOTA DI SINTESI

L'emergenza, i presidi, il dialogo

In coerenza con il modello consueto, il Rapporto sulla legislazione 2019-2020 contiene, nella prima parte, dati sulla legislazione statale, regionale, dell'Unione europea, di alcuni Stati europei e sulla giurisprudenza costituzionale che arrivano fino all'inizio del 2020; in particolare per la legislazione statale i dati sono stati aggiornati fino alla conclusione del secondo anno della XVIII Legislatura, il 23 marzo 2020.

Inevitabilmente, però, nel momento in cui il rapporto va in stampa, il pensiero corre alla tragedia dell'epidemia in corso: per questo alla prima parte *La legislazione alle soglie dell'emergenza*, che contiene i dati sopra richiamati, si accompagna una seconda parte, dedicata a *La legislazione nell'emergenza*. Questa seconda parte esamina i dati della legislazione statale, regionale e dei principali Stati europei nei primi cinque mesi dell'emergenza (più esattamente nel periodo 23 febbraio-17 luglio 2020; si è assunto come inizio dell'emergenza dal punto di vista legislativo la data di emanazione del decreto-legge n. 6 del 2020).

La scelta operata si rivela fruttuosa perché consente di porre in evidenza, per il contesto italiano, come inevitabilmente il sistema normativo posto di fronte all'emergenza abbia reagito confermando le tendenze già in atto. Nell'emergenza, in altre parole, si sono da un lato confermati alcuni positivi fattori di "resilienza"; dall'altro lato sembra assistersi ad un'accelerazione di dinamiche preoccupanti, in particolare con riferimento agli equilibri del sistema delle fonti.

La legislazione alle soglie dell'emergenza: conferme, novità positive, elementi di preoccupazione

Nei primi due anni della XVIII Legislatura la legislazione statale è apparsa muoversi, come risulta anche dal confronto operato nel rapporto con i primi due anni della Legislatura precedente, secondo linee ormai consolidate. In primo luogo, si conferma una predominanza dell'iniziativa governativa (che si attesta comunque su livelli inferiori rispetto ad altri Stati europei, vedi Parte prima, Cap. 1, grafico 4 e Cap. 5); questa predominanza risulta però bilanciata da una significativa "capacità trasformativa" del

Parlamento, testimoniata dal numero di emendamenti approvati e dall'aumento, nel corso dell'iter parlamentare, delle dimensioni dei provvedimenti, in termini di numero di commi e di numero di parole. In questo quadro, peraltro, il peso percentuale dei decreti-legge diminuisce nei primi due anni della XVIII Legislatura rispetto ai primi due anni della XVII Legislatura ed aumenta quello delle leggi di iniziativa parlamentare, un dato quest'ultimo, che appare però condizionato dal significativo aumento delle leggi di autorizzazione alla ratifica di iniziativa parlamentare.

Nella legislazione continuano a persistere consistenti elementi di settorialità: il 42% delle leggi approvate è classificato come provvedimento o di manutenzione normativa (Parte prima, Cap. 1, grafico 9).

L'impressione è quella di una legislazione che si frammenta anche per "rincorrere" la crescente complessità delle nostre società. Se si esaminano le raccomandazioni contenute nei pareri del Comitato per la legislazione (vedi Parte prima, Cap. 1, tabelle 8 e 9) si osserva in molti casi lo sviluppo di una "legislazione difensiva"; a fronte dei rischi della complessità - a partire dalla lentezza dell'iter legislativo e delle procedure amministrative e dai rischi di contenzioso giurisdizionale - si cercano vie di uscita che risultano però problematiche: la rinuncia al faticoso lavoro di sintesi dei diversi interessi in campo nel processo legislativo per far confluire le norme più disparate in pochi, provvedimenti di ampie dimensioni (decreti-legge e legge di bilancio); l'affidamento di poteri dai contorni indefiniti - con deroghe non ben definite alla normativa vigente - ai commissari straordinari; la "fuga dalla legge" e la "fuga dal regolamento" per affidarsi a fonti atipiche (linee guida, DPCM); infine - per quanto si tratti di un dato ancora da approfondire e frutto di una ricerca a campione - la stessa complessità del linguaggio delle leggi (laddove il ricorso a incisi e subordinate può nascondere la volontà di "coprire" tutte le evenienze, nell'incapacità di "sciogliere" i nodi problematici; vedi anche Parte prima, Capitolo 1, tabella 10).

Un altro versante di questa complessità si registra nei rapporti centro-periferia: nella legislazione regionale si consolida la quota di legislazione che interviene in materia concorrente (vedi Parte prima, Capitolo 3) proprio nel momento in cui, come evidenziato anche dalla relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020, torna a crescere la quota di contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, che spesso verte proprio su materie di legislazione concorrente (vedi anche Parte prima, Capitolo 2).

Già nella nota di sintesi del precedente Rapporto sulla legislazione 2017-2018 sono stati passati in rassegna i fattori di questa crescente complessità che appaiono comuni a tutte le democrazie occidentali: in primo luogo il processo di individualizzazione delle società e la conseguente frammentazione delle domande poste ai Legislatori e, altro versante di questo, l'indebolimento delle forme di coesione a livello di Stato nazionale e la rivendicazione delle diversità economiche e sociali territoriali; in secondo luogo l'emersione dei "poteri neutri" (giurisdizioni interne e sovranazionali; autorità amministrative indipendenti) e di forme di regolazione difficilmente collocabili nel tradizionale sistema delle

fonti (arbitrati, soft law). È stato sottolineato come alle origini di questi fenomeni vi sia una positiva presa d'atto del pluralismo delle società, superando il precedente eccesso di "monismo statale". Ed è stato anche evidenziato come lo sviluppo di questa complessità si sia per una lunga fase storica accompagnato a un potenziamento degli spazi di autonomia individuale e alla promessa di un sempre crescente benessere. Una dinamica che sembra però essere messa in discussione nella lunga stagnazione seguita alla crisi economica del 2008, rafforzando le richieste di una "semplificazione" a vantaggio di sistemi decisionali più "verticalizzati", nel tentativo di recuperare spazi di decisione democratica. In questo quadro, come pure segnalato nella precedente nota di sintesi, emergono le peculiarità italiane: l'eterogeneità sociale e territoriale e la maggiore difficoltà di sintesi degli interessi in campo prodottasi anche a causa della crisi dei partiti tradizionali.

La legislazione dell'emergenza: resilienza e rischi

L'emergenza provocata dall'epidemia COVID-19 ha inevitabilmente accentuato - come tutte le emergenze - la spinta alla "verticalizzazione" delle decisioni. Inoltre, la natura peculiare dell'emergenza in corso ha spinto alla disciplina di aspetti anche minuti della vita sociale. Nel periodo 23 febbraio - 17 luglio 2020 sono state approvate 33 leggi: a fianco di 17 leggi di autorizzazione alla ratifica e di una legge in altra materia di iniziativa parlamentare, si segnalano 15 leggi di conversione di decreti-legge; tutte - fatta eccezione per quelle di 5 decreti-legge di cui 4 emanati precedentemente - sono in vario modo connesse all'emergenza in corso (vedi Parte seconda, Capitolo 1).

A fianco di questo, come è noto, a partire dal decreto-legge n. 6 del 2020 e poi con i decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020 si è sviluppato un "diritto dell'emergenza", fondato sulla deliberazione delle misure di contenimento dell'epidemia, nella cornice delle misure consentite dalla fonte legislativa, con DPCM ovvero, nelle more, con ordinanze del Ministero della salute, delle regioni e dei sindaci (vedi Parte seconda, capitolo 2). La vicenda ha fatto emergere un paradosso insito nello strumento del decreto-legge, uno strumento che ha infatti nel tempo mostrato una sua indiscutibile efficacia come "disegno di legge governativo ad iniziativa rafforzata", per realizzare le priorità del programma di governo, ma che sembra non aver mostrato la necessaria flessibilità per affrontare quelle emergenze per cui i padri costituenti lo avevano disciplinato nell'articolo 77. Nell'emergenza a prevalere è stato infatti l'antico potere di ordinanza, nella forma di DPCM e dell'impressionante apparato di ordinanze posto in essere dalle regioni (vedi Appendice). E pure deve essere osservato che - al netto di specifici profili problematici presenti nei singoli provvedimenti (vedi Parte seconda, capitolo 2 e Appendice) - l'utilizzo in questa occasione del DPCM appare peculiare rispetto ad altri utilizzi passati. Infatti, come già si è accennato, il Comitato per la legislazione ha in più occasioni lamentato l'attribuzione al

DPCM di un improprio potere normativo e regolamentare; la censura non è stata invece ribadita in occasione dell'esame dei decreti-legge n. 6, n. 19 e n. 33 che hanno disciplinato il ricorso a tale strumento nell'emergenza in corso; deve essere infatti considerata al riguardo la particolare natura dei DPCM adottati nel corso dell'epidemia: strumenti normativi ibridi che univano a un carattere normativo un carattere provvedimentale e, in alcuni casi, di "raccomandazione" (ed infatti in sede giurisdizionale il TAR Calabria ha qualificato i DPCM come "atti amministrativi" e non "normativi", vedi Parte seconda, capitolo 2). Ciò nulla toglie, ovviamente, all'esigenza, in più occasioni segnalata dal Comitato, di una migliore disciplina legislativa dello strumento del DPCM.

Alcuni dei decreti-legge esaminati nel corso dell'emergenza hanno conosciuto un rapido iter parlamentare ovvero sono stati approvati con poche modifiche. Per tutti i provvedimenti, inoltre, si è confermato il fenomeno del "monocameralismo alternato", l'esame si è cioè concluso con una sola lettura da parte di ciascuno dei due rami del Parlamento e si è concentrato nel primo ramo di esame, con il secondo ramo chiamato a una sorta di "ratifica", in tempi generalmente ristretti. Ma per i più consistenti e rilevanti tra questi appare confermata la "capacità trasformativa" del Parlamento; in tutto il periodo considerato sono stati approvati 860 emendamenti (vedi Parte seconda, capitolo 1, tabella 3). Inoltre, fin dall'esame del decreto-legge n. 6 del 2020, i pareri delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato e del Comitato per la legislazione della Camera hanno consentito di evidenziare profili problematici poi in buona misura affrontati (come nel caso, affrontato più avanti dell'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 o in quello dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 26 in materia elettorale, che sembrava aprire la possibilità ad un ulteriore rinvio con fonte non legislativa delle elezioni amministrative e regionali, disposizione soppressa nel corso dell'esame parlamentare). Merita anche richiamare il dibattito svoltosi, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 19, sulla "parlamentarizzazione" dei DPCM (al riguardo vedi Parte seconda, capitolo 2).

Anche a livello regionale, a fianco e ad integrazione dell'attività di ordinanza delle giunte si è sviluppata una non indifferente attività legislativa: sono state nel complesso approvate 42 leggi regionali.

Nel complesso, quindi, non deve essere trascurato il risultato che, con il "diritto dell'emergenza" e la "resilienza" delle assemblee legislative, è stato ottenuto, secondo una valutazione che sembra essere allo stato confermata, oltre che dai pareri delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato e del Comitato per la legislazione, anche dai primi orientamenti in sede giurisdizionale¹: il contenimento dell'epidemia in un quadro di sostanziale compatibilità con i valori costituzionali.

¹ Non risultano sollevate da organi giurisdizionali questioni di costituzionalità sul meccanismo dei DPCM. Sono state invece sollevate questioni di costituzionalità sulla sospensione dei termini di prescrizione disposta dall'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 (ordinanza del Tribunale di Siena del 21 maggio 2020, ordinanze n. 1 e n. 2 del Tribunale di Spoleto del 27 maggio 2020).

Questo non significa che la “legislazione dell'emergenza” non ponga problemi: come in ogni emergenza, sono stati sviluppati - in molti casi, accentuando, come già si è accennato, tendenze già problematiche - strumenti che, se utilizzati in modo indefinito e fuori dal contesto dell'emergenza, potrebbero determinare un ulteriore processo di deterioramento della qualità della legislazione e degli equilibri del sistema delle fonti.

Se ne segnalano alcuni, a partire dai pareri del Comitato per la legislazione della Camera adottati nel periodo (e riprodotti nell'Appendice al Rapporto; cfr. anche Parte seconda, Capitolo 1): in primo luogo, le dimensioni dei decreti-legge del periodo dell'emergenza. Il testo originario decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. “cura Italia”) era composto di 127 articoli (divenuti a seguito dell'iter parlamentare 171); quello del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. “Rilancio”) di 266 articoli (divenuti a seguito dell'esame parlamentare 341). Si tratta di dimensioni inedite per le quali si potrebbe porre, alla luce del tempo stabilito dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione in legge, un delicato problema di rispetto degli equilibri istituzionali: al riguardo, il Comitato ha richiamato l'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale che ha introdotto come parametro di valutazione del rispetto delle prerogative parlamentari il mantenimento di un equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nel corso dell'iter parlamentare.

In secondo luogo il Comitato ha segnalato la tecnica dell'abrogazione esplicita ad opera di un decreto-legge di una norma di un altro decreto-legge in corso di conversione. Si tratta di una tecnica che è stata utilizzata solo una volta nel periodo pre-emergenza (nel decreto-legge n. 127 del 2019); ad essa invece si è fatto frequente ricorso negli ultimi mesi, in particolare nei decreti-legge n. 23 e n. 34. Essa pone molti problemi. In particolare, il Comitato per la legislazione si è interrogato sugli effetti dell'abrogazione; la prima preoccupazione è stata quella di escludere, per garantire il rispetto dell'articolo 77, che essa valesse semplicemente per il futuro, senza porsi il problema, alla scadenza della vigenza del “primo” decreto-legge contenente la norma abrogata, di regolare gli effetti della mancata conversione della stessa; una preoccupazione che è stata poi accolta dal Legislatore che ha invece provveduto in tal senso. Sembra quindi prodursi per le norme oggetto di abrogazione un curioso effetto di abrogazione che è *ex nunc* per il periodo di vigenza del “primo” decreto-legge e che diviene *ex tunc* al momento della scadenza di questo. Ma soprattutto l'effetto di questa abrogazione sembra essere analogo, con riferimento alle norme in esame, a quello di un ritiro del disegno di legge di conversione del decreto-legge o di una revoca dello stesso decreto-legge, facoltà che la dottrina sembra escludere per il Governo; questo modo di procedere esclude insomma per il Parlamento la possibilità di intervenire se non *ex post* ripristinando la norma abrogata o disciplinando gli effetti della sua abrogazione.

Altro fattore problematico è stato poi rappresentato dall'inserimento, nella legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, di una proroga in blocco di tutti i termini di delega in scadenza nel periodo 10 febbraio 2020-31 agosto 2020. Il Comitato per la

legislazione ha ritenuto – al netto del suo inserimento nella legge di conversione di un decreto-legge, oggetto di costante censura da parte dell'organo – la proroga compatibile con l'articolo 76 della Costituzione in quanto la definizione di un periodo temporale preciso e definito all'interno del quale si collocano i termini di delega oggetto di proroga consente di definire anche, come l'articolo 76 richiede, l'oggetto della delega. Si è però posto un problema di ricostruzione di quali fossero i provvedimenti oggetto di proroga, una ricostruzione tentata dallo stesso Comitato nel suo parere, perché ne rimanesse traccia nei lavori parlamentari ma che è risultata non facile, in particolare per come la proroga si sovrappone a procedure già “mobili” di definizione dei termini di delega (quali quelle legate ai termini di recepimento delle direttive dell'Unione europea o quelle per l'adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi o quelle frutto del ricorso alla “tecnica dello scorrimento”). Ne consegue, anche per la scarsità degli elementi informativi forniti nell'occasione dal Governo, l'introduzione di elementi di incertezza nel sistema normativo.

Alcune tecniche legislative adottate rischiano poi di alterare ulteriormente e in modo consistente gli equilibri del sistema delle fonti. Si è tentato di ricostruire – a campione per il decreto-legge n. 18 del 2020 – le norme di deroga alla legislazione vigente che sono state adottate per “tutto il periodo di vigenza dello stato d'emergenza di livello nazionale dichiarato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020”. Si tratta di un rinvio che deve intendersi come “mobile” in quanto, ai sensi dell'articolo 24 del Codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), lo stato d'emergenza può essere prorogato per ulteriori 12 mesi con delibera del Consiglio dei ministri. Vi è pertanto il rischio che la semplice delibera del Consiglio dei ministri “trascini” con sé tutto un apparato di deroghe alla legislazione vigente che invece dovrebbero essere, se necessario, confermato con fonte primaria. Il rischio appare “ridimensionarsi” qualora si acceda ad un'interpretazione dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 in base alla quale lo stato d'emergenza per l'epidemia sarebbe stato “legificato” (vale a dire che per ogni sua proroga si deve procedere con fonte primaria). L'interpretazione si basa sul combinato disposto del testo del citato comma 1 che afferma che le misure di contenimento del virus possono essere adottate “fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020” e il contenuto della relazione illustrativa che precisa che l'espressione non è la semplice descrizione di uno stato di fatto ma la definizione “con norma avente forza di legge” del termine di durata dello stato d'emergenza con il corollario “che d'ora innanzi la durata di tale stato d'emergenza potrà essere prorogata solo con legge o altro atto normativo di rango primario”. Si tratta di un elemento che meriterebbe comunque un chiarimento in termini inequivoci.

Il termine, costituzionalmente necessario, del 31 luglio 2020 previsto dal citato articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 per l'adozione di misure di contenimento dell'epidemia merita però una riflessione più generale. Tali misure stanno disciplinando la ripresa dell'attività produttiva e della vita sociale e quindi inevitabilmente dovranno essere riproposte o

ulteriormente sviluppate al partire dal 1° agosto. Nulla formalmente impedisce che questo avvenga con la semplice proroga legislativa del termine del 31 luglio 2020 recato dal decreto-legge n. 19 del 2020, da inserire magari nel contesto di un più ampio provvedimento di contrasto dell'emergenza. Occorre però - come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere sul decreto-legge n. 33 del 2020 - interrogarsi sulle modalità con le quali la decisione su un aspetto di tale rilievo (si tratta infatti di rinnovare il "diritto dell'emergenza" costruito nella fase più acuta e drammatica dell'epidemia) possa essere assunta in un quadro che garantisca al Parlamento la possibilità di una valutazione approfondita.

Sempre con riferimento al sistema delle fonti, l'attenzione deve essere anche posta ad alcuni strumenti normativi elaborati. Tre, sempre partendo dai rilievi contenuti nei pareri del Comitato per la legislazione, meritano di essere segnalati. In primo luogo, i decreti del Ministro dell'economia che, all'esito di un monitoraggio, possono rimodulare le autorizzazioni legislative di spesa recate dai provvedimenti adottati (articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020; articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; articolo 4 del decreto-legge n. 52 del 2020); si tratta dello sviluppo in maniera indeterminata di norme assai più circoscritte - e dotate di contrappesi, a partire dal parere parlamentare, in alcuni casi vincolante² - adottate in passato in materia di flessibilità di bilancio. Ed appaiono evidenti i problemi di coerenza con il sistema delle fonti che la norma pone. In sede parlamentare, sulla base del parere del Comitato, l'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 e l'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34, sono stati soppressi mentre l'articolo 4 del decreto-legge n. 52 (confluito nel decreto-legge n. 34) è stato circoscritto nel suo ambito applicativo (le rimodulazioni saranno consentite solo in caso di insufficienza di alcune dotazioni di spesa cui corrisponda un sovrainnesamento di altri interventi) e limitato nella sua durata temporale (l'esercizio finanziario in corso). È stato inoltre introdotto il parere delle Commissioni bilancio sugli schemi di decreto. In secondo luogo, le regole tecniche chiamate a disciplinare il funzionamento del sistema di tracciamento per la prevenzione dell'epidemia (la cd. "App Immuni"): non risulta infatti specificata la forma giuridica che queste regole tecniche - chiamate a disciplinare anche aspetti delicatissimi quali la tipologia di dati personali da raccogliere - dovranno assumere (è stata altresì rilevata l'opportunità che, per quanto possibile, la tipologia dei dati fosse stabilita dalla stessa fonte legislativa). In terzo luogo, deve essere segnalata la diffusione di fonti informali nel rapporto tra Stato ed enti territoriali. In particolare, un ruolo centrale sembra essere stato assunto (in maniera esplicita con il decreto-legge n. 33 del 2020) dalle linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome che però, a differenza della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata, non possiede una definita disciplina legislativa. Si tratta anche in questo

² Si veda ad esempio l'articolo 60, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008.

caso di sviluppi di tendenze già in atto (già in passato la legislazione statale ha richiamato indirizzi elaborati in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome) ma che assume ora dimensioni nuove. Si pensi che dalla violazione dei contenuti delle linee guida (per quanto recepite in allegato a DPCM) può derivare l'applicazione di sanzioni amministrative. Questo fenomeno può essere interpretato come il riflesso sul piano normativo del forte sviluppo di sedi di dialogo informale e indiretto tra Governo e presidenti di regione sviluppatosi nell'epidemia (un fenomeno invero non solo italiano, si pensi all'utilizzo in Germania della conferenza dei Länder, si veda, al riguardo, Parte seconda, capitolo 3).

I presidi e il dialogo

A fronte di questa situazione, la capacità di “resilienza” del Parlamento e delle altre Assemblee legislative merita di essere potenziata. In particolare, il Parlamento può esercitare, nell'interesse generale, un ruolo positivo in due distinti ambiti.

Il primo attiene alla garanzia della trasparenza del confronto tra i diversi interessi. Una trasparenza che costituisce anche maggiore garanzia di efficacia delle soluzioni di sintesi politica elaborate rispetto a sedi informali inevitabilmente più opache. Si pensi al riguardo all'esperienza del Parlamento europeo in materia di “triloghi” (vedi Parte prima, capitolo 5), per la quale si è posta l'esigenza, anche su stimolo della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, di una maggiore trasparenza.

La capacità di rappresentanza delle forze sociali del Parlamento deriva innanzitutto dalla natura stessa della rappresentanza politica. A fianco di questa capacità connaturata alle assemblee rappresentative e insostituibile in un contesto democratico, il Parlamento ha poi sviluppato una capacità di dialogo con le forme organizzate della società civile, attraverso le diverse forme di attività conoscitiva. Si tratta peraltro delle attività parlamentari che hanno conosciuto innovazioni sostanziali nel periodo dell'emergenza con l'introduzione della possibilità di svolgere in teleconferenza le audizioni informali. Inoltre, come rilevato in precedenti note di sintesi, questa capacità di dialogo può trovare nuovi strumenti con un certo grado di flessibilità (quali, ad esempio possono essere le consultazioni pubbliche).

Il contesto dell'emergenza impone poi la riflessione sulla necessità di elaborare nuove sedi di presidio di questa capacità di intervento del Parlamento. Un'ipotesi è quella di introdurre, per fronteggiare emergenze come quella in corso, sedi più informali e specializzate, rispetto alle Commissioni permanenti, di confronto con il Governo, sul modello del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. A sostegno dell'istituzione di simili organismi si sostiene che attraverso di essi comunque il Parlamento potrebbe esercitare in maniera più efficace il suo ruolo di indirizzo e di controllo. Ed a fianco di tali sedi, dovrebbe essere sviluppata la capacità del Parlamento, attraverso i suoi servizi di documentazione, di acquisire elementi di conoscenza specialistici in ambito scientifico

e tecnologico, come già alcune iniziative auspicano.

Altra esigenza, sempre nell'ottica di un confronto più trasparente e quindi più efficace, è quella di ricondurre alla sede parlamentare anche il confronto tra Stato ed autonomie territoriali. A questo proposito, è emersa l'idea di una costituzionalizzazione del sistema delle conferenze come contrappeso all'introduzione di una clausola di supremazia dell'interesse statale (si veda il disegno di legge S. 1825 che ha avviato il suo iter presso la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato) ed è riemersa l'idea di dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (si vedano le audizioni di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 16 giugno 2020 del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome Stefano Bonaccini e del 23 giugno 2020 del vice-coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome Stefano Ciambetti). Un'altra ipotesi è quella di un aggiornamento della disciplina legislativa ordinaria delle Conferenze Stato-città e autonomie locali, Stato-regioni e province autonome ed Unificata recata dal decreto legislativo n. 281 del 1997, che definisca più nel dettaglio il ruolo nelle conferenze degli organismi rappresentativi dei diversi enti ed anche l'iter di approvazione, nell'ambito delle Conferenze, di pareri ed intese. A fianco di questo potrebbero essere sviluppate forme di interlocuzione tra Governo e Parlamento, di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e di fronte alle Commissioni permanenti, nella fase di elaborazione delle intese, con la possibilità degli organi parlamentari di fornire anche indirizzi al riguardo. Ed in questo ambito potrebbero anche essere utilizzate le forme di dialogo strutturato con i rappresentanti delle autonomie territoriali, compresi i consigli regionali, previste dal regolamento della Commissione parlamentare delle questioni regionali approvato nel 2017.

Più in generale, merita richiamare che la gestione dell'emergenza ha comportato, come già si è accennato, la necessità di regolare anche aspetti minuti della vita sociale: ciò conduce inevitabilmente ad un ulteriore aumento delle già molteplici e, pure lo si è accennato, frammentate domande poste ai legislatori. Ne esce pertanto rafforzata l'esigenza di proseguire nella riflessione, da tempo in corso, sulle revisioni da introdurre agli strumenti procedurali e organizzativi parlamentari (dal sistema delle Commissioni permanenti, alla disciplina e ai tempi dell'iter legislativo e al ruolo del Governo in Parlamento) per gestire questa complessità sempre crescente. Un'esigenza che potrebbe divenire ineludibile per garantire un'efficace programmazione dell'utilizzo delle risorse del Recovery Fund europeo in corso di istituzione.

Il secondo ambito attiene al ruolo di garanzia dei diritti che il Parlamento può svolgere. Non appaia un tema estraneo ad un rapporto incentrato sulla riflessione sulla qualità della legislazione. Anzi proprio l'approfondimento dei temi inerenti alla qualità della legislazione induce a riflettere su come una formulazione ambigua delle norme e una

scarsa attenzione al sistema delle fonti possano indebolire presidi importanti individuati dal patrimonio costituzionale europeo per la tutela dei diritti fondamentali, quali la riserva di legge e la riserva di giurisdizione³. La relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020 ha evidenziato come l'ordinamento costituzionale italiano non contenga a differenza di altri, come quello francese e tedesco, una disciplina del regime di emergenza (sul punto si veda anche Parte seconda, Capitolo 3). Al tempo stesso è possibile adottare misure idonee ad affrontare una situazione di emergenza nel rispetto dei principi di "necessità, proporzionalità, bilanciamento [tra i diversi valori costituzionali in campo *ndr*], giustiziabilità [che porta con sé il rispetto della riserva di legge e della riserva di giurisdizione *ndr*] e temporaneità".

Nello Stato costituzionale europeo il controllo di tali aspetti è affidato ad un sistema complesso cui concorrono, insieme ai legislatori, la Corte costituzionale e le altre Corti interne e sovranazionali così come la dottrina costituzionalistica e gli orientamenti culturali espressi dalla società civile. Il patrimonio costituzionale europeo è in costante evoluzione e i punti di equilibrio tra autonomia individuale, autogoverno democratico, esercizio dell'autorità statale sono soggetti a costanti mutazioni sulle basi dei cambiamenti culturali e di costume. E, come già si è accennato, anche nella fase precedente all'epidemia, si è assistito al riguardo allo sviluppo di tensioni che sembravano preludere ad una fase di ridefinizione dei confini.

Nella precedente nota di sintesi si era fatto riferimento sul punto anche ad alcune pronunce indiscutibilmente innovative della Corte costituzionale (le sentenze sulle leggi elettorali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017; quelle sulla legge di riforma della pubblica amministrazione n. 251 del 2016; le ordinanze n. 207 del 2018 sul cd. "caso Cappato" e n. 17 del 2019 sul conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in relazione l'iter della legge di bilancio per il 2019). La relazione sull'attività della Corte costituzionale dell'aprile 2020 (ma cfr. anche Parte prima, Capitolo 2), oltre a richiamare le ulteriori ordinanze relative a conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari (ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019 e n. 60 del 2020), si sofferma su sentenze anch'esse innovative in cui la Corte, soprattutto in materia penale, ha compiuto valutazioni di proporzionalità della legislazione sottoposta al suo esame (con particolare riferimento, in ambito penale, al principio di proporzionalità della pena) e, oltre a rivolgere moniti al Legislatore per intervenire in materia, ha anche individuato nella legislazione vigente soluzioni applicabili al caso concreto (sentenze n. 99, in materia di ambito di applicazione della detenzione domiciliare per condannati affetti da gravi malattie psichiche, n. 253, in materia di accesso ai permessi premio per i detenuti per determinati reati che non collaborino con la giustizia

³ Lo ha ricordato il Comitato per la legislazione nel parere reso sul programma di lavoro della Commissione europea nella seduta del 20 maggio 2020.

e n. 263, sulla medesima questione con riferimento ai detenuti minorenni, del 2019).). E, forse in connessione con questo, la Corte ha innovato le sue procedure interne introducendo la possibilità di audizioni e istituzionalizzando la figura dell'*amicus curiae*.

Appare evidente però che, anche alla luce del contesto di estrema delicatezza determinato dall'emergenza in corso, devono essere insieme potenziate tutte le sedi di presidio parlamentare per compiere le valutazioni sul rispetto della proporzionalità e del corretto bilanciamento tra i valori costituzionali in campo. Si pensi alle attività al riguardo delle Commissioni Affari costituzionali ed a quella, a partire dal punto di osservazione della qualità della legislazione, del Comitato per la legislazione. E si ricordi anche che i regolamenti consentono l'istituzione, nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali, di forme di monitoraggio delle sentenze della Corte. Potrebbe poi essere esplorata la possibilità, segnalata anche dalla relazione della Corte, di prevedere, sul modello tedesco, forme di dialogo del tutto informale tra Parlamento e Corte costituzionale (o anche con altre Corti, come la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo).

Il Parlamento quindi è chiamato alla sfida di ribadire la sua centralità ponendosi, con le necessarie innovazioni, come punto di snodo di molteplici forme di dialogo: il dialogo con la società civile e con le competenze tecniche che questa esprime; il dialogo con le autonomie territoriali; il dialogo con le Corti. In questo modo, anche in questa difficile fase, il Parlamento potrà costituire, come è nella sua natura, il raccordo essenziale tra società civile e società politica a garanzia degli equilibri costituzionali.

PARTE PRIMA

**LA LEGISLAZIONE
ALLE SOGLIE
DELL'EMERGENZA**

1. I PRIMI DUE ANNI DELLA XVIII LEGISLATURA

a cura dell'Osservatorio della legislazione

La produzione normativa

Nei primi due anni della XVIII Legislatura, la legislazione statale è apparsa muoversi, come risulta dal confronto operato in questo capitolo con i primi due anni della Legislatura precedente, secondo linee ormai consolidate.

Scende leggermente il numero complessivo di leggi approvate: 107 nei primi due anni della XVIII Legislatura rispetto alle 114 del medesimo periodo della Legislatura precedente (vedi grafici 1 e 2).

Si conferma una predominanza dell'iniziativa governativa (che si attesta comunque su livelli inferiori rispetto ad altri Stati europei, vedi Parte I, Cap. 4).

Peraltro, nei primi due anni della XVIII Legislatura il peso delle leggi di conversione dei decreti-legge scende al 34% rispetto al 39% del corrispondente periodo della Legislatura precedente (vedi grafici 3 e 4). Per le altre leggi, l'iniziativa governativa pesa per il 55% rispetto al 75% della Legislatura precedente (quest'ultimo dato appare però condizionato dal significativo aumento delle leggi di autorizzazione alla ratifica di iniziativa parlamentare; nel complesso peraltro le leggi di autorizzazione alla ratifica sono il 34% delle leggi totali; erano il 32% nella passata Legislatura). In termini di numero di parole, però, le leggi di conversione occupano il 58% del numero di parole complessivo e il 38% delle altre leggi di iniziativa governativa.

Diminuisce il peso percentuale del ricorso alla questione di fiducia in almeno un ramo di esame: vi si è fatto ricorso per 19 delle 107 leggi dei primi due anni della XVIII Legislatura (17,8%) e per 26 delle 114 leggi dei primi due anni della XVII Legislatura (22,8%).

A questo riguardo merita però richiamare anche la significativa "capacità trasformativa" del Parlamento, che continua ad esercitarsi in particolare nei decreti-legge. Nei primi due anni della XVIII Legislatura i decreti-legge conoscono un incremento medio di commi dell'82%, per le altre leggi è del 19,72% (pesa anche in questo caso la forte percentuale di leggi di ratifica, spesso approvate senza emendamenti); nel corrispondente periodo della precedente Legislatura l'incremento medio dei commi per i decreti-legge era del 50,2% (vedi tabelle 1, 3 e 4; per la precedente Legislatura non è disponibile il dato per le altre leggi). La capacità trasformativa si è esercitata significativamente anche sulle leggi di bilancio (vedi grafico 6 e tabella 2).

Interessante, al riguardo, anche segnalare il dato complessivo degli emendamenti (2547) approvati nei primi due anni della XVIII Legislatura (vedi tabella 5).

Con riferimento agli ambiti di intervento, si conferma l'orientamento di una Legislatura che interviene soprattutto in materia istituzionale (sia interno - leggi ordinamentali - sia esterno - principalmente ratifiche; vedi grafici 7 e 8).

Nella legislazione continuano a persistere consistenti elementi di settorialità: nei primi due anni della Legislatura in corso le "leggi provvedimento" - cioè quelle che si rivolgono a una platea limitata di soggetti - e le "leggi di manutenzione" prevalgono su tutte le

altre tipologie, occupando insieme il 42% delle leggi complessive (vedi grafico 9).

Merita anche segnalare come emerga, a partire dalle raccomandazioni contenute nei pareri del Comitato per la legislazione nei due turni di presidenza fin qui conclusi (vedi tabelle 8 e 9), la tendenza a una “legislazione difensiva”, una legislazione cioè che cerca “via di fuga” rispetto alla complessità dell’assetto normativo: lo testimoniano le raccomandazioni non infrequenti relative al ricorso a Commissari straordinari e a DPCM.

Nel capitolo sono anche riportati gli esiti di una ricerca condotta a campione, per il numero 4 degli Appunti del Comitato per la legislazione, sul linguaggio delle leggi. Colpisce in particolare il frequente ricorso a proposizioni subordinate (vedi tabella 10).

Ulteriori dati del confronto sono disponibili nell’Appendice, Parte I, Capitolo 1.

Confronto tra primi due anni della XVIII e della XVII Legislatura

Grafico 1 - XVIII - Atti normativi

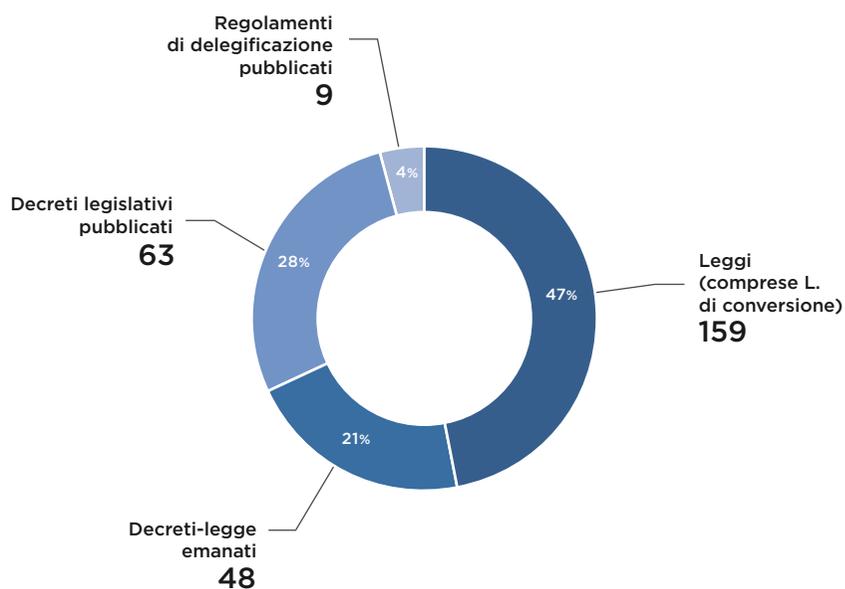


Grafico 2 - XVII - Atti normativi

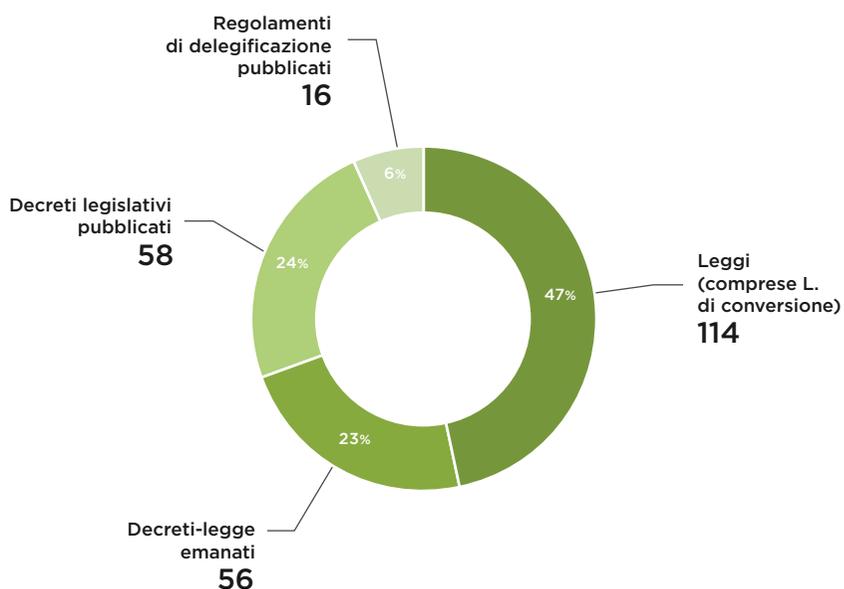


Grafico 3 - XVIII - Tipologia delle leggi

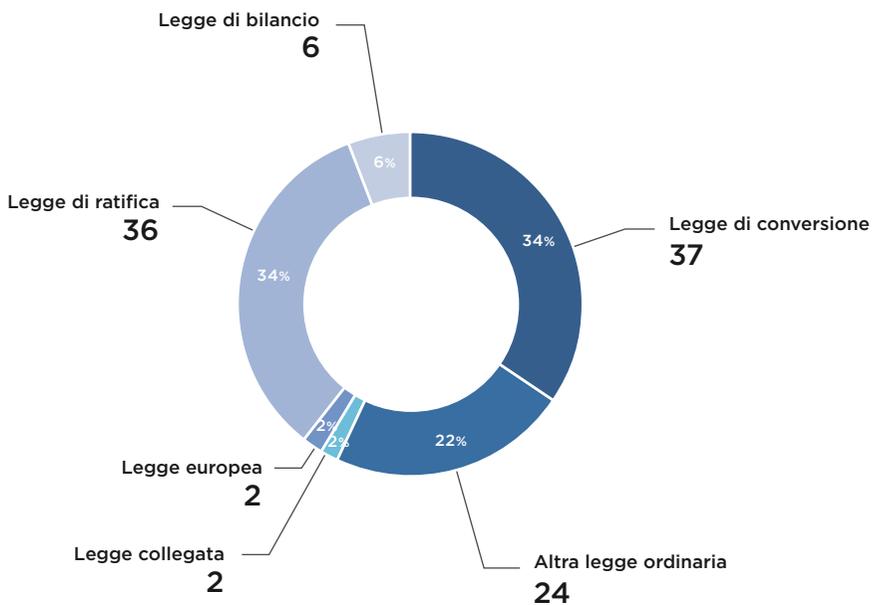
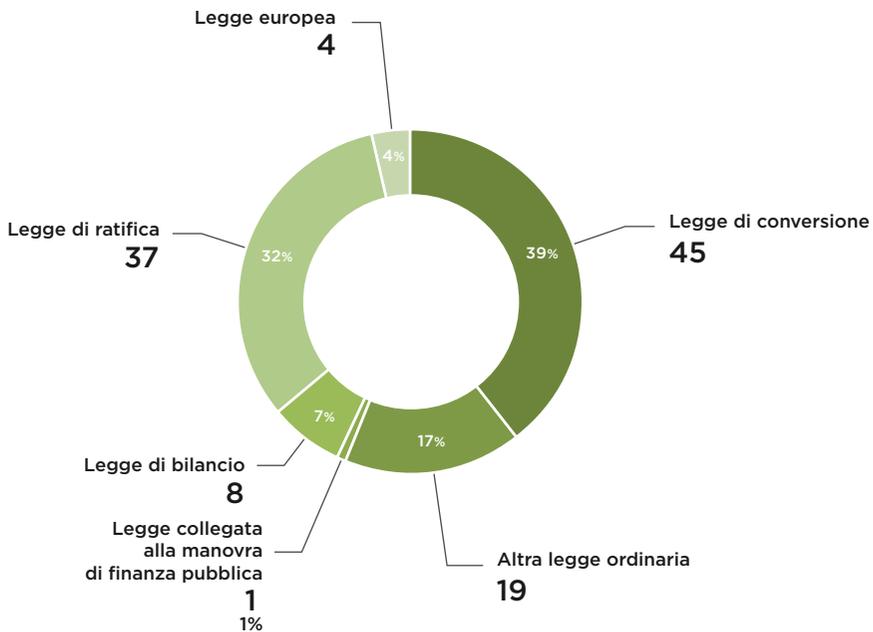


Grafico 4 - XVII - Tipologia delle leggi



Per le leggi diverse dalle leggi di conversione si segnala che nei primi due anni della XVIII Legislatura le leggi sono state di iniziativa:

GOVERNATIVA	39	55,71%
PARLAMENTARE	29	41,43%
MISTA	2	2,86%

Nel periodo corrispondente della XVII Legislatura, l'iniziativa è invece stata:

GOVERNATIVA	51	73,91%
PARLAMENTARE	18	26,09%
MISTA	0	0%

Da segnalare che nei primi due anni della XVIII Legislatura delle 36 leggi di ratifica 9 sono state di iniziativa parlamentare (25%). Nel corrispondente periodo della XVII Legislatura delle 37 leggi di ratifica solo 2 erano state di iniziativa parlamentare (5,4%).

Grafico 5 - Numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa

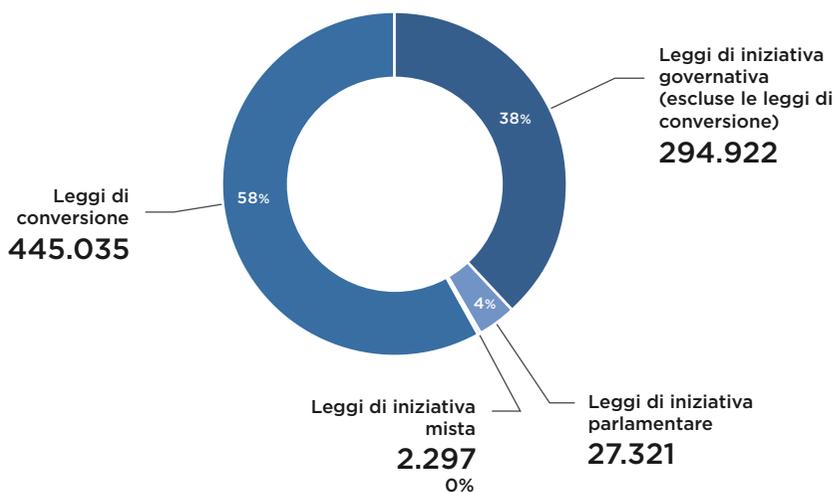


Tabella 1 - Incremento dei commi nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge e delle leggi di bilancio)

Leggi	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
100/2018	24	0	0,00%
99/2018	33	-2	-6,06%
117/2018	2	7	350,00%
110/2018	10	0	0,00%
111/2018	6	0	0,00%
125/2018	5	0	0,00%
128/2018	2	0	0,00%
3/2019	25	5	20,00%
11/2019	7	0	0,00%
6/2019	6	1	16,67%
5/2019	6	2	33,33%
9/2019	6	-1	-16,67%
10/2019	6	-1	-16,67%
8/2019	5	0	0,00%
7/2019	6	-1	-16,67%
28/2019	24	0	0,00%
21/2019	26	0	0,00%
20/2019	2	0	0,00%
29/2019	14	1	7,14%
36/2019	2	9	450,00%
33/2019	3	3	100,00%
31/2019	7	3	42,86%
38/2019	6	0	0,00%
39/2019	7	0	0,00%
37/2019	16	17	106,25%
40/2019	4	0	0,00%
37/2019	16	17	106,25%

Leggi	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
40/2019	4	0	0,00%
40/2019	5	1	20,00%
43/2019	5	0	0,00%
56/2019	1	0	0,00%
65/2019	26	10	38,46%
65/2019	1	0	0,00%
71/2019	1	1	100,00%
68/2019	6	0	0,00%
66/2019	5	0	0,00%
90/2019	5	0	0,00%
87/2019	6	0	0,00%
88/2019	7	0	0,00%
91/2019	5	0	0,00%
80/2019	4	0	0,00%
69/2019	7	0	0,00%
73/2019	32	10	31,25%
92/2019	3	0	0,00%
92/2019	33	1	3,03%
84/2019	3	0	0,00%
86/2019	32	5	15,63%
120/2019	9	0	0,00%
113/2019	9	0	0,00%
119/2019	1	0	0,00%
109/2019	11	0	0,00%
110/2019	2	0	0,00%
115/2019	5	0	0,00%
118/2019	5	0	0,00%
117/2019	64	24	37,50%
129/2019	3	0	0,00%

Leggi	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
135/2019	7	0	0,00%
136/2019	5	0	0,00%
145/2019	5	0	0,00%
159/2019	4	0	0,00%
146/2019	6	0	0,00%
147/2019	6	0	0,00%
151/2019	6	0	0,00%
152/2019	5	0	0,00%
150/2019	6	0	0,00%
153/2019	8	0	0,00%
148/2019	7	0	0,00%
10/2020	17	8	47,06%
15/2020	49	-11	-22,45%
17/2020	3	0	0,00%
Medie	10	1	19,72%

Nelle leggi sopra richiamate la questione di fiducia è stata posta solo sulla legge n. 3 del 2019 (cd. Legge anti-corruzione).

Grafico 6 - Leggi di grandi dimensioni: l'incremento dei commi nelle leggi di stabilità/bilancio dei primi 7 due anni della XVII e della XVIII legislatura

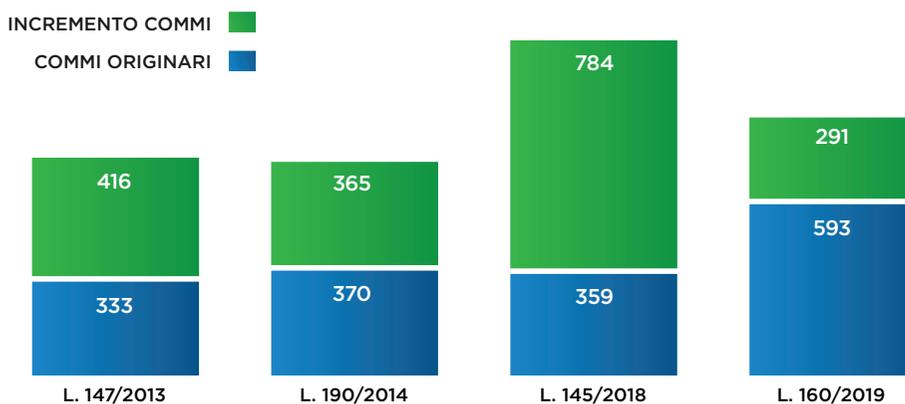


Tabella 2

	Articoli	Commi	Commi originari	Incr. commi	Incr. commi %
L. 147/2013	1	749	333	416	55,54%
L. 190/2014	1	735	370	365	98,65%
L. 145/2018	1	1143	359	784	68,59%
L. 160/2019	1	884	593	291	49,07%

La legge n. 145/2018 e la legge n. 160/2019 a differenza delle precedenti comprendono anche il ddl di bilancio propriamente detto, che in precedenza era un ddl a sé stante, quindi i dati sopra riportati sono soltanto quelli riguardanti la parte di “legge di stabilità o finanziaria” (l’articolo 1), confrontabile con la legge della legislatura precedente. Il dato complessivo della legge n. 145/2018 è: 19 articoli, 1248 commi, incremento di 787 commi; il dato complessivo della legge n. 160/2019 è: 19 articoli, 985 commi, incremento di 391 commi. Tutte le 4 leggi sono state approvate con la posizione della questione di fiducia in almeno un ramo.

Tabella 3 - XVIII - Incremento dei commi nella conversione dei decreti-legge

Leggi	DL	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
64/2018	30/2018	2	1	50,00%
77/2018	38/2018	2	2	100,00%
83/2018	44/2018	4	0	0,00%
89/2018	55/2018	10	36	360,00%
93/2018	73/2018	4	0	0,00%
98/2018	84/2018	6	2	33,33%
97/2018	86/2018	35	9	25,71%
96/2018	87/2018	48	49	102,08%
108/2018	91/2018	28	51	182,14%
130/2018	109/2018	198	74	37,37%
132/2018	113/2018	96	87	90,63%
136/2018	119/2018	125	107	85,60%

Leggi	DL	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
12//2019	135/2018	39	104	266,67%
16/2019	1/2019	79	2	2,53%
26/2019	4/2019	165	84	50,91%
41/2019	22/2019	83	20	24,10%
44/2019	27/2019	38	36	94,74%
55/2019	32/2019	115	119	103,48%
60/2019	35/2019	55	10	18,18%
58/2019	34/2019	200	233	116,50%
85/2019	61/2019	6	0	0,00%
77/2019	53/2019	27	22	81,48%
81/2019	59/2019	17	10	58,82%
107/2019	75/2019	2	0	0,00%
128/2019	101/2019	25	38	152,00%
133/2019	105/2019	33	6	18,18%
132/2019	104/2019	54	24	44,44%
141/2019	111/2019	33	38	115,15%
156/2019	123/2019	16	66	412,50%
157/2019	124/2019	140	145	103,57%
159/2019	126/2019	40	31	77,50%
2/2020	137/2019	7	1	14,29%
5/2020	142/2019	8	1	12,50%
7/2020	161/2019	11	0	0,00%
8/2020	162/2019	165	276	167,27%
12/2020	1/2020	29	15	51,72%
13/2020	6/2020	12	0	0,00%
Medie	37	53	46	82,52%

Le righe in bianco indicano la presenza di almeno una votazione di fiducia nell'approvazione della legge di conversione.

Tabella 4 - XVII - Incremento dei commi nella conversione dei decreti-legge

Num. DL	Data	Materia	Num. L. conv.	Data L. conv.	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
24	25/03/2013	Sanità	57	23/05/2013	8	2	25,00%
35	08/04/2013	Debiti scaduti della pubblica amministrazione e riequilibrio finanziario degli enti territoriali	64	06/06/2013	91	43	47,25%
43	26/04/2013	Area industriale di Piombino, emergenze ambientali, zone terremotate del maggio 2012	71	24/06/2013	37	52	140,54%
54	21/05/2013	IMU, ammortizzatori sociali in deroga e lavoro	85	18/07/2013	13	6	46,15%
61	04/06/2013	Ambiente, salute e ILVA	89	03/08/2013	17	10	58,82%
63	04/06/2013	Prestazione energetica nell'edilizia	90	03/08/2013	33	15	45,45%
78	01/07/2013	Esecuzione della pena	94	09/08/2013	14	3	21,43%
69	21/06/2013	Rilancio dell'economia	98	09/08/2013	302	169	55,96%
76	28/06/2013	Occupazione giovanile, coesione sociale e IVA	99	09/08/2013	108	44	40,74%
91	08/08/2013	Beni e attività culturali e turismo	112	07/10/2013	83	39	46,99%
93	14/08/2013	Violenza di genere, Protezione civile e commissariamento delle province	119	15/10/2013	50	29	58,00%
102	31/08/2013	IMU, politiche abitative, finanza locale, cassa integrazione guadagni	124	28/10/2013	111	63	56,76%
101	31/08/2013	Razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni	125	30/10/2013	58	18	31,03%
104	12/09/2013	Istruzione, università e ricerca.	128	08/11/2013	90	50	55,56%
114	10/10/2013	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia	135	09/12/2013	57	5	8,77%

Num. DL	Data	Materia	Num. L. conv.	Data L. conv.	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
120	15/10/2013	Riequilibrio della finanza pubblica e immigrazione.	137	13/12/2013	19	8	42,11%
133	30/11/2013	IMU, alienazione di immobili pubblici e Banca d'Italia	5	29/01/2014	32	16	50,00%
136	10/12/2013	Emergenze ambientali e industriali	6	06/02/2014	26	32	123,08%
145	23/12/2013	«Destinazione Italia»	9	21/02/2014	133	30	22,56%
146	23/12/2013	Diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.	10	21/02/2014	20	3	15,00%
149	29/12/2013	Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti	13	21/02/2014	83	11	13,25%
150	30/12/2013	Milleproroghe	15	27/02/2014	70	17	24,29%
2	16/01/2014	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia	28	14/03/2014	48	4	8,33%
3	23/01/2014	Stipendi personale della scuola	41	19/03/2014	6	3	50,00%
4	28/01/2014	Rientro capitali dall'estero e misure tributarie	50	28/03/2014	17	5	29,41%
16	06/03/2014	Finanza locale e scuola	68	02/05/2014	40	23	57,50%
25	14/03/2014	Vigilanza della Banca d'Italia	75	12/05/2014	6	1	16,67%
34	20/03/2014	Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.	78	16/05/2014	14	10	71,43%

Num. DL	Data	Materia	Num. L. conv.	Data L. conv.	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
36	20/03/2014	Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego (...)	79	16/05/2014	33	9	27,27%
47	28/03/2014	Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015	80	23/05/2014	45	33	73,33%
52	31/03/2014	Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.	81	30/05/2014	4	4	100,00%
58	07/04/2014	Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico.	87	05/06/2014	5	4	80,00%
66	24/04/2014	Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	89	23/06/2014	231	58	25,11%
74	12/05/2014	Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali	93	26/06/2014	11	19	172,73%
73	12/05/2014	Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche	97	02/07/2014	7	3	42,86%
83	31/05/2014	Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo	106	29/07/2014	82	33	40,24%

Num. DL	Data	Materia	Num. L. conv.	Data L. conv.	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
91	24/06/2014	Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficiamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la (...)	114	11/08/2014	184	104	56,52%
90	24/06/2014	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.	116	11/08/2014	192	136	70,83%
92	26/06/2014	Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,	117	11/08/2014	19	3	15,79%
109	01/08/2014	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi	141	01/10/2014	53	10	18,87%

Num. DL	Data	Materia	Num. L. conv.	Data L. conv.	Commi testo base	Incr. commi	Inc. %
119	22/08/2014	Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno	146	17/10/2014	21	5	23,81%
132	12/09/2014	Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile	162	10/11/2014	81	19	23,46%
133	12/09/2014	Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive	164	11/11/2014	225	119	52,89%
192	31/12/2014	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	11	27/02/2015	64	77	120,31%
1	05/01/2015	Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto	20	04/03/2015	41	22	53,66%

Le righe in bianco indicano la presenza di almeno una votazione di fiducia nell'approvazione della legge di conversione.

Oltre che per i provvedimenti sopra indicati e per le leggi di bilancio sopra richiamate, la questione di fiducia è stata posta, nei primi due anni della XVII Legislatura per altre 4 leggi (cfr. i dati in Appendice, Parte prima, Capitolo 1).

Tabella 5 - XVIII - Leggi approvate - Emendamenti approvati

Emendamenti approvati		2547	
Emendamenti approvati in Commissione	2142	Emendamenti approvati in Aula	405

di cui

Relatore / Commissione	704
Maggioranza	1106
Opposizione	422
Magg./Opp.	139
Governo	131
Bilancio	45

Grafico 7 - XVIII - Ambito materiale delle leggi

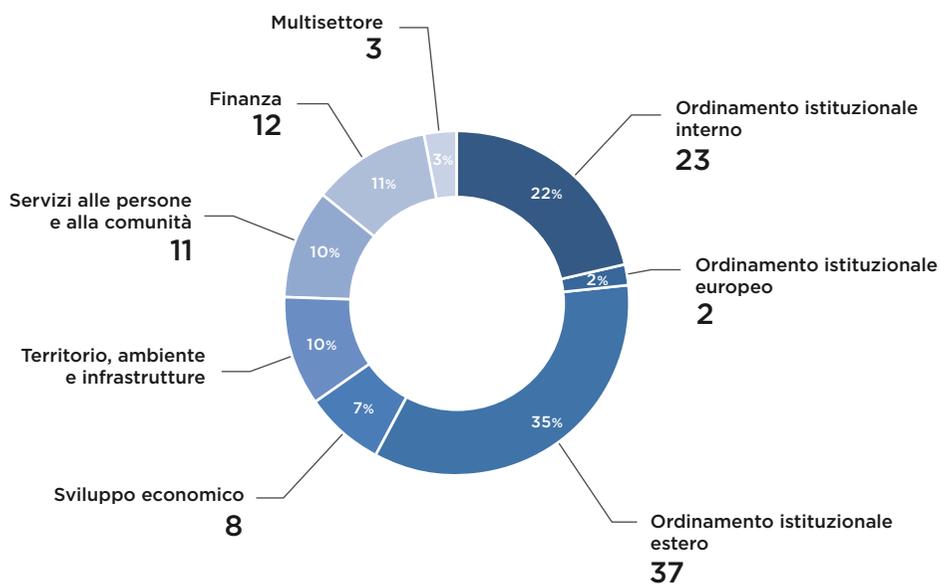
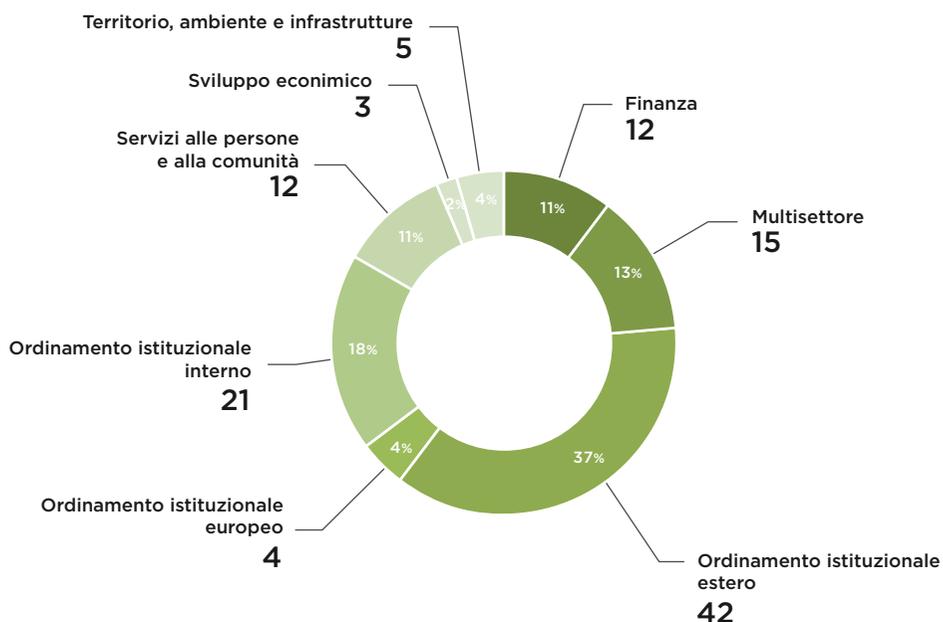
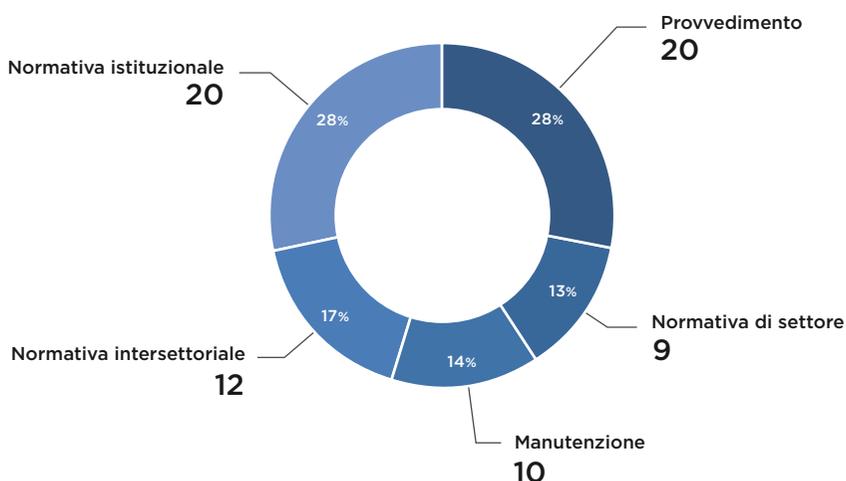


Grafico 8 - XVII - Ambito materiale delle leggi



LEGENDA: Nei grafici 7 e 8, seguendo la consueta classificazione, gli ambiti di intervento delle leggi sono classificati in 1. Ordinamento istituzionale (con ripartizione nei sottosectori: interno; Unione europea; estero); 2. Sviluppo economico e attività produttive; 3. Territorio, ambiente e infrastrutture; 4. Servizi alle persone e alla comunità; 5. Finanza; 6. Multisetto (a questo ambito sono ascritte le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori)

Grafico 9 - XVIII - Natura delle leggi



Nel corrispondente periodo della XVII Legislatura le leggi di manutenzione erano pari al 13% della Legislazione complessiva; le leggi di normativa intersettoriale al 31%; le leggi di normativa istituzionale al 13%, le leggi provvedimento al 5% e la normativa di settore al 38%.

Le leggi sono classificate in:

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 assestamento alla normativa previgente);
6. Leggi di bilancio (leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica);
7. Leggi di abrogazione generale (tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella XVI Legislatura);
8. Leggi di ratifica.

Tabella 6 - Le condizioni nei pareri del primo turno di presidenza del Comitato per la legislazione - XVIII legislatura

Inserimento di una delega nella legge di conversione		Modifiche in altro provvedimento a DL ancora in corso di conversione	
DL 113/2018	Sicurezza e immigrazione	ddl Gov. C 1334	Legge di bilancio 2019
Delega legislativa priva di adeguati principi e criteri direttivi		Delegificazione senza adeguate norme regolatrici della materia	
pdl C 52	Acque pubbliche	ddl Gov. C 1334	Legge di bilancio 2019
pdl C 875	Sindacati militari	ddl Gov. C 1334-B	Legge di bilancio 2019
Vari profili di formulazione		Vari profili di coordinamento con la legislazione vigente	
DL 87/2018	Dignità	DL 87/2018	Dignità
DL 109/2018	Ponte Genova e sismi	DL 143/2018	Autoservizi NCC
DL 1/2019	Banca Carige	DL 135/2018	Semplificazione per imprese e PA
pdl C 52	Acque pubbliche	pdl C 52	Acque pubbliche

Tabella 7 - Le condizioni nei pareri del secondo turno di presidenza del Comitato per la legislazione - XVIII legislatura

Delega legislativa priva di adeguati principi e criteri direttivi		Delega legislativa: procedure per l'adozione dei decreti legislativi integrativi e correttivi - profili problematici	
Ddl Gov C 1201-B	L. di delegazione europea 2018	pdl C 687	Sostegno figli a carico
Pdl C 687	Sostegno figli a carico		
Pdl TU 1008	Settore ittico		
Vari profili di formulazione		Vari profili di coordinamento con la legislazione vigente	
DL 34/2019	Crescita	Ddl Gov C 1603-ter	Del. violenza sportiva
Ddl Gov 1698	Delega per il turismo	pdl C 687	Sostegno figli a carico
Pdl C 1549	Del. aste agroalimentari		
DL 32/2019	Sbloccacantieri	Vari profili di coerente utilizzo delle fonti normative	
Ddl Gov C 1603-ter	Del. violenza sportiva	DL 34/2019	Crescita
DL 126/2019	Personale scolastico	DL 124/2019	Materia fiscale
DL 111/2019	Qualità dell'aria	DL 161/2019	Intercettazioni

Tabella 8 - Le raccomandazioni nei pareri del primo turno di presidenza del Comitato per la legislazione - XVIII legislatura

Rispettare la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge	Abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei"	Chiarire carattere primario o secondario delle norme - Coerente utilizzo delle fonti normative	Abbia cura il Legislatore di chiarire, con riferimento ai termini che nel corso del tempo sono stati oggetto di proroga sia con fonti di rango legislativo sia con fonti secondarie, quali debbano intendersi di natura legislativa e quali di natura secondaria
DL 109/2018	Ponte Genova e sismi	DL 91/2018	Milleproroghe
DL 119/2018	Fisco e finanza		
DL 135/2018	Semplificazione		

Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita	Abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione.	Pubblicare testo normativo con note esplicative	Segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 (ristampa in Gazzetta Ufficiale con note a margine).
DL 109/2018	Ponte Genova e sismi	ddl Gov. C 1334-B	Legge di bilancio 2019
DL 27/2019	Imprese agricole		
Evitare modifica di fonti secondarie con norma primaria	Abbia cura il Legislatore di attenersi alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera e) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi.		
DL 4/2019	Reddito di cittadinanza e pensioni ("quota 100")		

Tabella 9 - Le raccomandazioni nei pareri del secondo turno di presidenza del Comitato per la legislazione - XVIII legislatura

Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita	Abbia cura il Governo, ai fini del rispetto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; al riguardo potrebbe essere valutato un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione.
DL 2019/126	Personale scolastico

Nominare i Commissari straordinari secondo le procedure dettate dalla legge	Abbia cura il Legislatore di compiere una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari che ormai sovente si allontanano dal modello generale previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988.
DL 2019/035	Sanità Calabria
DL 2019/032	Sbloccacantieri
Semplificare la struttura del testo delle norme	Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sottounumeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso (potrebbe essere ad esempio preso in considerazione un numero massimo di cinque lettere, a loro volta ripartite in non più di tre numeri e di tre sottounumeri).
DL 2019/032	Sbloccacantieri
Definire poteri e funzioni dei Commissari straordinari	Provveda il Legislatore, alla luce delle criticità evidenziate con riferimento agli articoli 4, comma 3; 4-ter, comma 9; 7, comma 2; 13, comma 8-bis, ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di "codificare" in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare.
DL 2019/032	Sbloccacantieri
Riflettere sullo strumento atipico del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Coerente utilizzo delle fonti normative	Provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora - nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento - una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988.
DL 2019/032	Sbloccacantieri
DL 2019/105	Sicurezza nazionale cibernetica
Rispettare la giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge	Abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza, "evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei".
DL 2019/075	Collegio del Garante della privacy

Evitare stratificazione normativa	Abbia cura il Legislatore di evitare la successione di interventi su una medesima materia in un arco eccessivamente ristretto di tempo, fattispecie che rischia di determinare un'eccessiva stratificazione normativa e un aumento della complessità del sistema normativo.
DL 2019/105	Sicurezza nazionale cibernetica
Evitare l'inserimento nei DL proroga termini di ulteriori disposizioni	Provvedano il Legislatore ed il Governo ad avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, nel medesimo provvedimento d'urgenza, di disposizioni attinenti alla proroga di termini legislativi e di disposizioni rispondenti ad ulteriori finalità, alla luce delle considerazioni svolte in premessa e della richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 244 del 2016).
DL 2019/162	Milleproroghe
Evitare la modifica e l'abrogazione di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi DL	Abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.
DL 2019/137	Alitalia

Tabella 10 - Dagli Appunti del Comitato n. 4 “Le parole delle leggi”

ANALISI DELLA STRUTTURA LINGUISTICA DI TRE PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI DELLA XVIII LEGISLATURA			
Elementi analizzati	L. 56/2019 (Concretezza P.A.)	L. 15/2020 (Sostegno lettura)	DL 35/2019 (Sanità Calabria)
Numero di articoli	6	13	17
Numero di commi	36	38	66
Numero di parole	5436	3436	7097
Numero di periodi	85	68	132
Media periodi per comma	2,4	1,8	2,0
Media parole per periodo	64	51	54

Percentuale di periodi aventi più di 100 parole	4,7%	0,0%	3,0%
Percentuale di periodi contenenti proposizioni subordinate	57,6%	66,2%	71,2%
Percentuale di periodi con più gradi di subordinazione	8,2%	16,2%	18,2%
Percentuale di subordinate implicite	45,9%	57,4%	60,6%
Percentuale di subordinate implicite con gerundio	17,6%	5,9%	11,4%
Percentuale di subordinate incidentali	18,8%	23,5%	39,4%

Nella tabella sono state analizzate tre leggi approvate nella XVIII Legislatura - un decreto-legge, una legge di iniziativa governativa (L.56/2019) e una legge di iniziativa parlamentare (L. 15/2020) - con riferimento ai seguenti parametri: numero di periodi della legge, numero medio di periodi per comma e numero medio di parole per periodo; lunghezza dei periodi (si è ritenuto indice di un grado elevato di complessità quando un periodo, non articolato in numeri e lettere, eccede il numero di 100 parole); numero di proposizioni del periodo e rapporti di coordinazione o subordinazione tra le proposizioni che compongono il periodo (la presenza di un numero elevato di subordinate è stato ritenuto indice di un grado elevato di complessità); grado e forme della subordinazione (la presenza di subordinate di secondo e di terzo grado è stato ritenuto indice di un grado elevato di complessità; la presenza di subordinate implicite, in particolare con gerundi, è stato valutato come indice di una maggiore complessità, dal punto di vista della leggibilità del testo, rispetto al ricorso a subordinate esplicite; tra le subordinate sono state poi evidenziate le subordinate incidentali che possono rendere meno agevole la lettura del testo).

2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL 2018-2019

*a cura dell'Osservatorio sulle fonti
dell'Università degli Studi di Firenze*

Il presente contributo è del prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio. Ad esso hanno contribuito il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini; la dott.ssa Nicole Lazzerini, la dott.ssa Alessandra Favi e la dott.ssa Monica Parodi; il dott. Federico Gianassi; il prof. Pietro Milazzo.

La versione integrale del contributo è disponibile nell'Appendice al Rapporto. Del contributo è di seguito offerta una sintesi, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nella presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa agli anni **2018** e **2019**.

Nei Rapporti degli anni precedenti si è focalizzata l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra Stato e Regioni.

Al riguardo, si è avuto modo di notare negli scorsi anni una duplice tendenza: da un lato, sostanziale continuità nelle linee di fondo della giurisprudenza costituzionale; dall'altro lato, incertezza nei confini del riparto di competenze legislative. Questa duplice tendenza ha prodotto l'effetto di una progressiva "amministrativizzazione" della giustizia costituzionale in materia regionale. Quest'ultima si presenta sempre più come una sorta di "alta amministrazione" dei conflitti normativi, piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo "materialmente" costituzionale.

Con il Rapporto di quest'anno si è quindi deciso di allargare maggiormente lo sguardo rispetto al contenzioso tra Stato e Regioni per ricomprendere ulteriori profili affrontati dalla giurisprudenza costituzionale inerenti, più in generale, al sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

Nello specifico, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel biennio di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa del Governo e che consentono di avere un quadro delle problematiche che nel più recente periodo colpiscono gli atti aventi forza di legge e la delegificazione.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quella giurisprudenza costituzionale relativa alle fonti normative che impatta maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali.

In terzo luogo, l'attenzione verrà appuntata su alcune delle decisioni che, in questi ultimi anni, hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In quarto luogo, si riporterà lo sguardo sulle varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione.

L'attività normativa del Governo

Con riferimento all'attività normativa del Governo, si richiamano di seguito le "massime" ricavabili dalle sentenze rilevanti. Per una ricostruzione più dettagliata del concreto contenzioso alla base di ogni sentenza si rinvia alla versione integrale del contributo disponibile nell'Appendice.

La delega legislativa

Il primo tra gli atti aventi forza di legge da prendere in considerazione e su cui si appunta la giurisprudenza costituzionale analizzata nel presente Rapporto è il **decreto legislativo**.

Al riguardo, assumono rilievo:

- la sentenza n. **212 del 2018**, che si è soffermata sul **“rapporto” intercorrente fra legislatore delegato e legislatore delegante**, osservando che la previsione di cui all’art. 76 Cost. non osta all’emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante. Più specificamente, si deve escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera “scansione linguistica” di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l’oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall’altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega: il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell’attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d’altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell’oggetto indicato dalla legge di delega, fino all’estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse.
- la sentenza n. **161 del 2019**, che è intervenuta sul **procedimento di adozione** dei decreti legislativi; la Regione Veneto ricorrente, in ordine al decreto legislativo n. 74 del 2018 in materia di AGEA, contestava la «mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica» e il «difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato»; la Corte respinge la prima censura in virtù dell’esplicita, consueta previsione nella legge delega del “silenzio-assenso” delle Commissioni alle quali, comunque, lo schema era stato trasmesso. Quanto alla seconda, rileva la Corte, la ricorrente confonde “osservazioni” e “condizioni”, sostenendo che il parere sia stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all’accoglimento delle “osservazioni”, repute “condizionanti il carattere favorevole del parere”;
- la sentenza n. **223 del 2019**, che si sofferma sui **margini di discrezionalità impliciti nelle leggi delega**; nel caso concreto (decreto legislativo n. 36 del 2018 recante in materia di regime di procedibilità per taluni reati) il Giudice delle Leggi, utilizzando nel suo *iter* logico-argomentativo, i lavori parlamentari (Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo; parere espresso dalla Commissione Giustizia della Camera) ritiene che «il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discreziona-

lità impliciti in qualsiasi legge delega, nell'adottare una interpretazione non implausibile - e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante - del criterio di delega e si sia mantenuto così entro il perimetro sancito dal "legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della ratio di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale" (sentenza n. 127 del 2017). E tanto più nel caso di specie, al cospetto di una delega "ampia" o "vaga", che interviene per "blocchi" di materie, riferendosi genericamente a due Titoli del codice penale»;

- la sentenza n. **79 del 2019**, che interviene in materia di **deleghe di riordino**; con riferimento al decreto legislativo n. 178 del 2012 in materia di riorganizzazione della Croce rossa italiana (CRI), il giudice *a quo* lamentava che la legge delega l'art. 2 della legge n. 183/2010 aveva conferito al Governo una delega di riordino che non avrebbe consentito in alcun modo interventi innovativi o soppressivi sugli enti da riorganizzare (quali la trasformazione operata della CRI da ente di diritto pubblico ad associazione di volontariato); la Corte, rigettando il ricorso, ha però osservato che il procedimento di cui all'art. 76 Cost. concerne la produzione di atti legislativi, e l'«esercizio delegato di una funzione 'legislativa'»: concretamente, ciò significa che il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme, suscettibile di guidare il delegato. Risulta consentito, anzi, il ricorso a clausole generali. Né si può affermare che il Governo sia tenuto a un'attività di mera esecuzione della delega. Entro questa cornice - risultante da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega - dev'essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato.
- la sentenza n. **189 del 2019**, con la quale la Corte è tornata sul tema della **riserva di legge in materia penale**; il giudice ricorrente, con riferimento al decreto legislativo n. 21 del 2018, contestava la diversa formulazione del nuovo articolo 570-*bis* c.p., che contrariamente alle disposizioni previgenti si limita a considerare quale soggetto attivo del reato di violazione degli obblighi familiari il solo "coniuge", avrebbe di fatto determinato una *abolitio criminis* con riferimento alla condotta del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio; Nell'esercizio della delega, il Governo si sarebbe quindi discostato dall'intento del legislatore delegante, disponendo in senso difforme rispetto ai principi e criteri direttivi della delega che si limitano a prevedere, sul punto, la mera attuazione del principio della riserva di codice; da qui l'asserito contrasto con le richiamate disposizioni costituzionali. La Corte, con l'occasione, ha confermato non solo la possibilità, ma altresì la necessità del vaglio di costituzionalità ai sensi dell'articolo 76 Cost. dei decreti legislativi adottati dal Governo in materia penale, posto che altrimenti si consentirebbe al Governo di intervenire in senso difforme alle scelte compiute dal Parlamento in sede di conferimento della delega, in relazione al trattamento penale di determinate condotte. «[...] È proprio il principio di legalità di cui all'articolo 25, secondo comma, Cost. a rimettere al

legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», di talché tale principio risulta violato ove il legislatore delegato adotti disposizioni in carenza o in eccesso di delega. Nel caso di specie, la Corte ha tuttavia ritenuto non fondate nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 570-bis c.p., sollevate in riferimento ai parametri indicati, essendo possibile procedere ad una interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni censurate, in linea con la sopravvenuta giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia.

La decretazione d'urgenza

Nella giurisprudenza degli anni presi in considerazione dal presente Rapporto la Corte costituzionale ha contribuito a consolidare gli indirizzi formulati anche con riguardo al **decreto-legge**.

In particolare:

- la sentenza n. **5 del 2018** è intervenuta, tra gli altri, sul **tema dei presupposti di necessità ed urgenza** del decreto legge n. 73 del 2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale). Il Giudice delle Leggi ricorda come il suo sindacato sia circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione dei decreti-legge»: l'art. 77 Cost., infatti, è connotato da «un largo margine di elasticità», sicché «solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione». Al fine di giudicare sui presupposti di cui all'art. 77, c. 2, Cost., la Corte ha quindi dato rilievo «a una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci: titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari». La pronuncia appare interessante sul punto per la valorizzazione delle valutazioni operate in sede di istruttoria legislativa, fra cui quelle basate sui dati riportati nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, rifacendosi alle statistiche dell'OMS (World Health Statistics), nonché le valutazioni operate dalla 12^a Commissione permanente del Senato Igiene e sanità e le preoccupazioni per la situazione italiana corrente espresse dall'Ufficio regionale europeo dell'OMS. Di conseguenza, «non può ritenersi che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge in materia».
- la sentenza n. **226 del 2019**, interviene in materia di **omogeneità del decreto-legge**

e i limiti agli emendamenti che possono essere introdotti tramite la legge di conversione; la Corte, nel giudicare infondata la questione di costituzionalità sollevata con riferimento al decreto-legge n. 103 del 2010, in materia di trasporto marittimo, ha ribadito che «la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata» e che «un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). Si è, inoltre, affermato che solo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) oppure la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019)»; con la sentenza n. 32 del 2014, inoltre, la Corte aveva già chiarito che la coerenza fra il testo originario della legge di conversione e le disposizioni sopraggiunte può essere valutata sia da un punto di vista materiale e oggettivo, sia da un punto di vista funzionale e finalistico.

- analoghi indirizzi vengono ribaditi con la successiva sentenza n. **247 del 2019**, sebbene con questa pronuncia la Corte costituzionale giunga ad esiti opposti rispetto alla precedente, annoverandosi quindi tra le relativamente poche pronunce di illegittimità sul punto; la Corte, nel giudicare l'articolo 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2019 in materia di incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni, ha segnalato l'uso improprio da parte del Parlamento di una «fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge» e «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario», la quale «non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto», dovendo il contenuto delle sue disposizioni risultare connesso al contenuto del decreto-legge o, più precisamente, come affermato dalla Corte in una pluralità di decisioni, non deve risultrne totalmente estraneo o addirittura «intruso». Alla luce di ciò, la Corte afferma la totale estraneità della norma impugnata all'oggetto del decreto-legge, i cui presupposti di necessità e urgenza erano ricordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». L'estraneità a tali profili - rileva la Corte - della norma impugnata era stata già notata dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, che aveva espressamente richiamato il legislatore ad attenersi alle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale. Da segnalare anche la parte finale delle argomentazioni della Corte, dedicata a respingere l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui, in quanto incidente su due leggi finanziarie e in un ambito pacificamente attinente alla

materia della finanza pubblica (quale la disciplina dei piani di rientro), la norma impugnata concernerebbe la “materia finanziaria”, in parte oggetto dell’originario decreto. La Corte replica a tali rilievi affermando che la “materia finanziaria” «si riempie dei contenuti definitivi più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita; mentre, non è certo la *sedes* in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di ratio che la difesa della resistente pretenderebbe desumere». Proprio la natura concettualmente “anodina” della materia finanziaria, dato che ogni intervento normativo può produrre effetti che interagiscono anche con profili finanziari e pertanto «le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale»;

- la sentenza n. **97 del 2019**, è intervenuta in materia di **autoapplicabilità** dei decreti-legge; la Corte, nel rigettare la questione di costituzionalità sollevata con riferimento all’articolo 84 del decreto-legge n. 69 del 2013 che ha previsto il differimento di trenta giorni del termine iniziale di efficacia delle disposizioni in materia di mediazione civile, ha ricordato che «la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenze n. 16, n. 170 e n. 236 del 2017, n. 5 del 2018)». Sebbene il Tribunale rimettente abbia correttamente richiamato l’art. 15, c. 3, della legge n. 400/1988, che nel prescrivere l’immediata applicabilità delle disposizioni contenute nei decreti-legge ha esplicitato la *ratio* insita nell’articolo 77, c. 2, Cost., ciò non può ritenersi preclusivo, in termini assoluti, rispetto alla previsione di un differimento temporale di efficacia che trovi una ragionevole giustificazione nella disciplina del caso concreto, come nella fattispecie in esame.
- la sentenza n. **33 del 2019** attiene alla provvisorietà dell’atto avente forza di legge e, di conseguenza, alla **necessità che esso non rechi riforme dalla portata organica**; la Corte costituzionale, pur rigettando nel concreto le questioni sollevate con riferimento all’art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, ha ribadito come «la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013);
- sulla questione dei requisiti di necessità e di urgenza, dell’autoapplicabilità e della necessità di evitare riforme di sistema con decreto-legge, la sent. n. **99 del 2018**, intervenendo sulle disposizioni in materia di banche popolari del decreto-legge n. 3 del 2015, la Corte nega innanzitutto che l’intervento si concretizzi in una riforma di sistema, che ne impedirebbe l’adozione con decreto-legge, ma non che essa sia volta ad evitare una serie di rischi tipici del nostro tradizionale sistema bancario popolare (segnalati da Fondo monetario internazionale, OSCE, Commissione europea

e Banca d'Italia) soltanto potenziali. Né l'illegittimità deriva dalla presenza di norme non auto-applicative, la cui sussistenza «non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente». Richiamati dunque i consolidati criteri anche "quantitativi" che occorre soddisfare per avere violazione dell'art. 77 (fra cui la «evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza», la «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione»), la Corte riconosce come decisamente sufficiente la «straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei» e sottolineando «le forti sollecitazioni» dei due organismi internazionali citati.

La delegificazione

Quale ulteriore aspetto connesso alle dinamiche più recenti della produzione normativa del Governo, occorre riportare quelle pronunce più significative in cui la Corte affronta alcune questioni che ruotano attorno al fenomeno della delegificazione.

Sul punto si segnalano:

- la sentenza n. **178 del 2019**, resa in esito ad un giudizio in via principale con il quale la Corte costituzionale, accogliendo parzialmente un ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato incostituzionali varie disposizioni della legge della Regione Puglia n. 32 del 2018 (Disciplina in materia di emissioni odorigene). La disposizione censurata attribuisce alla Giunta regionale il compito di provvedere, con una propria deliberazione, all'aggiornamento dell'allegato annesso tecnico alla legge stessa: questo stabilisce e specifica i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti olfattivi e della loro accettabilità, nonché i criteri di valutazione sul territorio. Per la Corte la previsione che incarica la Giunta di aggiornare l'allegato tecnico si risolve nell'attribuzione alla stessa della potestà d'innovare il dato legislativo, com'è tipico dei fenomeni di delegificazione. Lo statuto, dal canto suo, ha dettato il procedimento da seguire in caso di delegificazione all'interno della disposizione relativa alla potestà regolamentare della Giunta regionale; e lo ha fatto sulla falsariga del procedimento previsto all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di evitare le delegificazioni "in bianco". La veste formale della delegificazione, stando allo statuto pugliese, è insomma il regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia e destinato a essere pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione. La disposizione impugnata, invece,

prevede strumenti diversi dal regolamento per l'attività di delegificazione. Essa, inoltre, omette di menzionare i principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta in sede di delegificazione: appaiono eccessivamente generici, da questo punto di vista, i riferimenti, presenti all'art. 6, c. 2, sulla minimizzazione dell'impatto olfattivo nel rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità. L'art. 6 risulta perciò incostituzionale per violazione dell'art. 123 Cost. in relazione alla fonte statutaria interposta.

- la già richiamata sentenza n. **99 del 2018**, la quale assume infatti rilievo non soltanto per la tematica dei decreti-legge. La Corte, pronunciandosi su alcuni aspetti della riforma delle banche popolari, replica anche a quelle censure riferite al «potere regolamentare atipico con effetto delegificante» che il Consiglio di Stato, nella questione di costituzionalità sollevata, rinviene in quei provvedimenti che il decreto-legge impugnato demanda alla Banca d'Italia in materia di limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione della società. La Corte costituzionale dichiara infondata la censura, ritenendo insussistente quell'«elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento [...], costituito dal trasferimento della funzione normativa [...] dalla sede legislativa ad altra sede» (sentenza n. 130 del 2016)». Allo scopo, il Giudice delle Leggi fa leva su alcuni elementi: il rinvenimento già nel medesimo decreto-legge (in coerenza con la già affermata insussistenza di norme non auto-applicative) della regola delle limitazioni al rimborso del capitale, che opererebbe «direttamente e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia», cui residua «soltanto il compito di definire le condizioni tecniche che consentono alla banca di rispettare i coefficienti patrimoniali minimi stabiliti dalla normativa prudenziale europea»; la mera derogabilità della disciplina ordinaria, la quale «rimane in vigore»; infine, la mancata assegnazione di valutazioni «politico-discrezionali» alla Banca d'Italia, cui vengono affidate, come anticipato, solamente valutazioni «tecniche».

Antinomie e rapporti tra fonti

Nelle sue decisioni che impattano maggiormente sul sistema delle fonti, la Corte costituzionale si è pronunciata non solamente sulle singole tipologie di atti normativi, ma anche, e soprattutto, sui rapporti che si innescano tra questi e sulle antinomie che inevitabilmente si vengono a creare. Anche in questo caso si cerca qui di individuare la “massima” delle sentenze, rinviando per una trattazione più ampia al contributo integrale presente in Appendice.

Su questo versante, il Giudice delle Leggi ha avuto modo di pronunciarsi su alcuni casi di **abrogazione**, sottolineando la complessità e la varietà del fenomeno.

Merita in particolare qui richiamare, rinviando all'Appendice per la trattazione di ulteriori casi, la sentenza n. **58 del 2018**. Tale sentenza, nell'ambito di una dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni del decreto-legge n. 92 del 2015 in materia di rifiuti e del decreto-legge n. 83 del 2015 in materia fallimentare, civile e processuale civile, la Corte ha rigettato anche l'eccezione di inammissibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che adduce, come fondamento della stessa, l'avvenuta abrogazione della disposizione censurata. Il rigetto da parte della Corte dell'eccezione di inammissibilità si fonda sulla constatazione che la disposizione in questione è stata abrogata, prima della scadenza del termine per la conversione del d.l. n. 92/2015, ad opera della legge n. 132/2015, di conversione del d.l. n. 83/2015, la quale ha contestualmente provveduto espressamente a salvare gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi e a reintrodurre la previsione abrogata, nella sua letterale identità, con una nuova disposizione. Di conseguenza, la norma impugnata - afferma la Corte - ha continuato a vivere ininterrottamente, esplicando i suoi effetti: non è dunque fondata, per questa ragione, l'eccezione di inammissibilità. Il legislatore, prosegue la Corte, ha seguito un iter che ha arrecato «pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento». Per il tramite di un'abrogazione solo apparente della disposizione impugnata, si è ottenuto l'effetto di «assicurare, pur nel succedersi delle disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale», cosa che ha fatto perdurare la rilevanza della questione di costituzionalità, senza pregiudicarne l'esame nel merito, dal momento che - si afferma - «diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di questa Corte, in contrasto con il principio di economia dei giudizi (sent. 84 del 1996) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali, specie se connessi, come nel caso in esame, alla tutela della vita». Pare opportuno notare, da ultimo, che, secondo la Corte, in ragione dell'iter «tortuoso e del tutto anomalo», non trattandosi, nel caso di specie, «né di una semplice mancata conversione, né di una reale abrogazione e neppure di una abrogazione con successiva diversa regolamentazione seguito dal legislatore», «la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro». Ed è questa combinazione di disposizioni che risulta perciò oggetto della dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dal Giudice delle Leggi.

Le dinamiche normative più recenti conoscono anche molti casi di **norme retroattive e di interpretazione autentica**, che impattano direttamente sui rapporti tra poteri dello Stato e sui cui la Corte ha avuto modo di soffermarsi. È il caso, ad esempio, della sent. n.

174 del 2019, in tema di leggi di interpretazione autentica e rapporti con l'ordine giudiziario. Con questa sentenza la Corte costituzionale ha accolto una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, cc. da 28 a 30, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018). La disposizione impugnata offre l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e nega così rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato. Nel dichiarare l'incostituzionalità della disposizione, la Corte muove dalla considerazione che le disposizioni impugnate si applicano a fattispecie perfezionate anteriormente all'entrata in vigore della l.r. n. 33/2015. Si tratta dunque di considerare l'incidenza retroattiva di tale disciplina. Al di fuori della materia penale, osserva il Giudice delle Leggi, il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche d'interpretazione autentica, ma la retroattività deve risultare adeguatamente giustificata sul piano della ragionevolezza (sent. n. 73 del 2017). I principi in gioco sono l'eguaglianza, la ragionevolezza, la tutela del legittimo affidamento, la coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Interpretando l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente affermato che in linea di principio sul legislatore non incombe un divieto d'introdurre disposizioni retroattive nella materia civile. Se però non sussistono motivi d'interesse generale, i principi di preminenza del diritto e del giusto processo precludono ingerenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia qualora il fine evidente sia quello d'influenzare la soluzione di una controversia (sent. Anna de Rosa e altri c. Italia). Quanto ai motivi imperativi d'interesse generale, i motivi finanziari, considerati isolatamente, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sent. Cabourdin c. Francia).

Altra questione interessante ai fini del presente Rapporto, riguardante **leggi retroattive e materia penale**, è quella risolta dalla Corte con la sent. n. **223 del 2018**. In questa decisione la Corte costituzionale si confronta con questioni di legittimità sollevate dalla Corte di Cassazione in ordine all'art. 9, c. 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004). Oggetto di attenzione sono previsioni che, nel procedere ad una depenalizzazione in riferimento ad una fattispecie precedentemente prevista come reato, ha riconfigurato come illecito amministrativo la stessa, disponendo l'applicazione retroattiva della nuova disciplina, che viene in rilievo dunque come legge applicabile in relazione ai fatti del giudizio *a quo*. A fronte di ciò, il giudice rimettente dubita, in particolare, in rapporto ai parametri sopra richiamati, della costituzionalità della disposizione impugnata nella parte in cui dispone che una sanzione amministrativa (la confisca per equivalente) introdotta dalla legge n. 62/2005 si applichi, allorché il

procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62/2005, «e ciò pur quando il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione sia in concreto meno favorevole di quello applicabile in base alla legge vigente al momento della commissione del fatto». Il quesito sottoposto all'attenzione della Corte verte in sostanza sulla riferibilità al solo caso della successione tra leggi penali il principio della ir-retroattività della legge sfavorevole, desumibile tanto dall'art. 25, c. 2 2, Cost. quanto dall'art. 7 della CEDU o, invece, anche al caso di *lex posterior* che introduca una sanzione amministrativa al posto di una precedente sanzione penale, prevedendo, al contempo, come solitamente avviene, l'applicabilità retroattiva di tali nuove sanzioni ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore. Come rilevato dal Giudice delle Leggi, «l'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative – ancorché di natura sostanzialmente punitiva, e in quanto tali attratte dall'orbita di garanzia dell'art. 25, secondo comma, Cost. – è di solito compatibile con la norma costituzionale in parola, non venendo in questione l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più severo di quello vigente al momento del fatto, bensì – all'opposto – l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio che risulta normalmente più favorevole». Diverso risulta invece l'approdo cui deve giungersi ove si possa dimostrare, come nel caso di specie, che il trattamento sanzionatorio di natura amministrativa introdotto dalla legge di depenalizzazione sia deteriore rispetto a quello previsto dalla legge penale previgente. La Corte perviene così a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata, sulla base di un percorso argomentativo incentrato sull'affermazione che «la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente».

Sul problema della distinzione tra **leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive innovative**, inoltre, merita ricordare anche la sentenza n. **108 del 2019**.

Nel caso in questione, le previsioni della l.r. Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante "Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti", erano stati impugnati nella parte in cui «applicano con efficacia retroattiva la nozione di "valore attuale medio", prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6». Il giudice rimettente lamentava che, sotto le mentite spoglie di

un'interpretazione autentica, le censurate disposizioni della l.r. impugnata avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta "attualizzazione" della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

La Corte ritiene che le disposizioni censurate «non possono qualificarsi come di interpretazione autentica», poiché, «nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, esse non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione». In realtà, secondo la Corte «l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduce nuovi criteri per l'attualizzazione». Infatti, «nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del "valore attuale medio" non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale»: «tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprattutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti» e all'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione». Si tratta perciò «di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima», oltre che avente natura retroattiva, la quale però non risulta irragionevole e lesiva del legittimo affidamento degli interessati.

Per concludere su questo profilo, vale la pena menzionare una pronuncia con cui la Corte si è addentrata in una questione relativa alla **reviviscenza di norme abrogate**, ovvero la sentenza n. **255 del 2019**. In tale occasione, la Corte costituzionale ha definito un giudizio per conflitto di attribuzioni tra enti, stabilendo che spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei Ministri, nominare il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. Il conflitto ha tratto origine da un ricorso con cui la Regione Molise contestava che spettasse allo Stato adottare una delibera con cui nominare commissario *ad acta* un soggetto diverso dal Presidente *pro tempore* della Regione. In tale occasione, la Corte ha ribadito che il fenomeno della *reviviscenza di norme abrogate* non opera in via generale e automatica, potendo essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche, quali l'abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici.

Rapporti tra organi costituzionali

Altro aspetto con il quale si sviluppa il presente Rapporto è quello legato alle decisioni inerenti alle fonti del diritto che più impattano sui rapporti tra organi costituzionali.

Tra le funzioni della Corte costituzionale cui guardare per trovare pronunce che, in questa parte, sono ricche di spunti è il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Come noto, il giudizio della Corte al riguardo si articola in due fasi, finalizzate, la prima, a valutare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che consentano alla Corte di entrare nel merito, oltre che valutare l'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, e una seconda, incentrata sul merito, per stabilire a chi spetti la sfera di attribuzioni contesa. È tuttavia alla prima fase che risulta più utile guardare ai fini del presente discorso.

Tra le più interessanti - e per certi versi innovative - decisioni della Corte costituzionale ve ne sono alcune occasionate dall'approvazione di una fonte legislativa, come l'ordinanza n. **17 del 2019**.

Il giudizio ha origine dal ricorso presentato da trentasette senatori, a titolo di singoli parlamentari, di «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021” (A.S. 981). I ricorrenti chiedevano alla Corte costituzionale di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e asseritamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dal Presidente e dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

In particolare, i ricorrenti lamentano la compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo dell'emendamento 1.9000, ovvero un “maxi-emendamento” interamente sostitutivo del disegno di legge originario, che avrebbe vanificato l'esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo, impedendo ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione, in violazione dei principi costituzionali stabiliti in materia di procedimento di formazione delle leggi e di quello di leale collaborazione tra poteri.

La Corte esclude preliminarmente nel caso di specie la legittimazione della minoranza di un decimo dei componenti del Senato perché «la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto»; esclude poi la legittimazione del gruppo parlamentare nel caso in oggetto poiché «manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

Il resto dell'ordinanza si gioca sulla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto *de quo*. Essa «non è riconducibile alle fattispecie su cui questa Corte si è già espressa in senso negativo. Si tratta dunque di una situazione impregiudicata, da esaminare, nella sua specificità».

Per la Corte, sotto il profilo soggettivo, lo *status* costituzionale del parlamentare «comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953». I parlamentari sono dunque definiti «organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite» che effettivamente «debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari».

Sotto il profilo oggettivo, tuttavia, premette che non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera. Quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela: ad esempio, la Corte ha escluso che le modalità di voto nelle Camere siano assoggettate al potere di accertamento di soggetti esterni (nella specie, il giudice penale), in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari.

Lo stesso intervento della Corte – viene precisato – trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost. Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento, dunque, esige che il sindacato della Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro «evidenza» già in sede di sommaria deliberazione. Su queste basi la Corte afferma che «non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto». Il ricorso viene quindi dichiarato inammissibile.

Sulla scia della pronuncia sopra segnalata, la Corte costituzionale è stata destinataria di ulteriori ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da singoli parlamentari, come quelli, ad esempio, su cui si è pronunciata con le ordinanze **274 del 2019** e **275 del 2019**.

Con le due ordinanze la Corte ha giudicato inammissibili i due ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato presentati separatamente da singoli deputati e singoli senatori in seguito alla presentazione, e alla successiva ammissione e approvazione, di un emendamento asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario di un decreto-legge.

La Corte ha infatti ritenuto che entrambi i ricorsi, aventi ad oggetto il medesimo emendamento, presentato al Senato, non prospettassero elementi tali da far emergere «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali poste a garanzia delle funzioni dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo e violazioni «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione».

Nel caso di specie, la Corte ha puntualizzato che, pur confermando che i singoli parlamentari possono difendere le proprie attribuzioni costituzionali con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, ha tuttavia rilevato che gli stessi ricorrenti, da un lato si sono limitati ad affermare l'eterogeneità dell'emendamento sulla base di un mero raffronto con il titolo del decreto-legge, dall'altro lato hanno diffusamente riconosciuto di aver avuto la possibilità di partecipare all'iter di conversione, anche dopo che il Governo, alla Camera, aveva posto la questione di fiducia sul testo del dl approvato dal Senato, comprensivo dell'emendamento in questione.

Da ultimo, per i profili che qui assumono rilievo e per il carattere particolarmente innovativo della tecnica decisoria inaugurata dalla Corte costituzionale, vale la pena citare l'ordinanza n. **207 del 2018**. La pronuncia è particolarmente significativa sotto diversi aspetti, dei quali si sottolineano in questa sede, in particolare, quelli concernenti il rapporto tra Corte e Parlamento e, da una parte, l'utilizzo della Corte costituzionale dei propri poteri di gestione del processo, e, dall'altra, la volontà di non lasciare che nell'ordinamento residuino “zone franche” dal controllo di legittimità costituzionale.

La Corte d'assise di Milano dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., che prevede il reato di istigazione o aiuto al suicidio, sotto due profili. Da un lato, ponendo «in discussione il perimetro applicativo della disposizione censurata, lamentando che essa incrimini anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima». Dall'altro, contestando «il trattamento sanzionatorio riservato a tali condotte, dolendosi del fatto che esse siano punite con la medesima, severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione».

Prima la Corte sgombra il campo dalla possibilità che risulti incompatibile con la Costituzione l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, che conserva «una propria evidente ragione d'essere anche, se non soprattutto, nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine». Occorre tuttavia «considerare specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo* [...], spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali». In tali casi, «il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce [...] per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.».

Tuttavia, al riscontrato *vulnus* a tali principi, la «Corte ritiene [...] di non poter porre

rimedio, almeno allo stato, attraverso la mera estromissione dall'ambito applicativo della disposizione penale delle ipotesi in cui l'aiuto venga prestato nei confronti di soggetti che versino nelle condizioni appena descritte. Una simile soluzione lascerebbe, infatti, del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni [...]». L'introduzione però di una disciplina nuova richiede una serie di bilanciamenti delicatissimi, che «restano affidati, in linea di principio, al Parlamento, il compito naturale [della] Corte essendo quello di verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone coinvolti».

Si esclude però il mero "monito", che ha «l'effetto di lasciare in vita - e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile - la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti».

Allo scopo di «evitare che la norma possa trovare, *in parte qua*, applicazione *medio tempore*, lasciando però, pur sempre, al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità - ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato nei limiti indicati dalla presente pronuncia - la Corte ritiene, dunque, di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se, alla luce di quanto indicato nella presente pronuncia, analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione stessa *in parte qua*».

Dato che il legislatore non è intervenuto per sfruttare il lasso temporale messo a disposizione dalla Corte costituzionale e formulare una nuova disciplina, all'ordinanza del 2018 ha fatto seguito la sentenza n. **242 del 2019**, con cui è stata dichiarato illegittimo il già ricordato art. 580 c.p., per violazione degli artt. 2, 13 e 32, c. 2, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno

vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Nella nuova udienza, fissata a quasi un anno dall'adozione della citata ordinanza, la Corte ha preso atto che nel tempo intercorso non è sopravvenuta nessuna normativa e che numerosi progetti di legge non hanno avuto seguito.

La decisione del 2019 statuisce, dunque, che «in assenza di ogni determinazione da parte del Parlamento, questa Corte non può ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, in guisa da rimuovere il vulnus costituzionale già riscontrato con l'ordinanza n. 207 del 2018. Non è a ciò d'ostacolo la circostanza che – per quanto rilevato nella medesima ordinanza [...] – la decisione di illegittimità costituzionale faccia emergere specifiche esigenze di disciplina che, pur suscettibili di risposte differenziate da parte del legislatore, non possono comunque sia essere disattese. Il rinvio disposto all'esito della precedente udienza risponde, infatti, con diversa tecnica, alla stessa logica che ispira, nella giurisprudenza di questa Corte, il collaudato meccanismo della “doppia pronuncia” (sentenza di inammissibilità “con monito” seguita, in caso di mancato recepimento di quest'ultimo, da declaratoria di incostituzionalità). Decorso un congruo periodo di tempo, l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità», pena il crearsi di “zone franche” immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più inaccettabili quando, come in questo caso, sono in gioco diritti fondamentali. La Corte ha quindi fornito numerose indicazioni per il riempimento del vuoto normativo, auspicando in conclusione con forza un intervento del Parlamento.

Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

I rapporti tra Italia e Unione europea

Un altro dei profili della giurisprudenza costituzionale relativa al sistema delle fonti su cui si sofferma il presente Rapporto è quello inerente al processo di integrazione sovranazionale nell'ambito dell'Unione europea.

Uno dei principali indirizzi giurisprudenziali sui rapporti tra ordinamento interno e Unione europea che segnano gli anni presi qui in considerazione è quello riconducibile alla c.d. **saga Taricco**, la quale, per gli aspetti qui di maggiore interesse, si appunta sull'operabilità dei c.d. controlimiti al processo di integrazione europea, ovvero i limiti alle stesse limitazioni della sovranità consentite in forza dell'art. 11 Cost.

La “saga Taricco”, segnata da diverse pronunce della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte costituzionale italiana, con scambi di argomentazioni per molti versi antitetici, ruota attorno alle differenti ricostruzioni offerte dai due giudici all’istituto della prescrizione e alle garanzie riconosciute all’imputato. Da una parte, la Corte di giustizia qualifica la prescrizione come istituto di natura processuale, sottratto dunque alle garanzie dei principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, di cui all’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea [d’ora in poi Carta dei diritti dell’UE], la cui disciplina interna risulta quindi disapplicabile nelle ipotesi di contrasto con il diritto dell’UE. Dall’altra, la Corte costituzionale ha invece sempre riconosciuto alla disciplina sulla prescrizione natura sostanziale, ponendola così sotto l’ombrello del principio di legalità *ex art. 25, c. 2, Cost.* e del principio del *nullum crimen sine lege*, che impedirebbero al giudice comune di disapplicare, in senso sfavorevole, la disciplina sui termini massimi di prescrizione. Ad avviso della Corte, una eventuale disapplicazione di tali regole, come paventato dalla Corte di giustizia, si porrebbe in contrasto con i citati principi costituzionali che assumono la valenza di “controlimiti”.

A dare il via alla vicenda “Taricco” è stata una questione pregiudiziale *ex art. 267* del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (d’ora in poi TFUE), promossa dal Tribunale di Cuneo e relativa all’interpretazione degli artt. 101, 107 e 119 TFUE, nonché dell’articolo 158 della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto. Alla questione pregiudiziale sollevata dai giudici piemontesi ha fatto seguito una prima sentenza della Corte di giustizia dell’UE (sent. 8 settembre 2015, C-105/14), con cui si è affermato che le norme italiane in materia di prescrizione devono essere disapplicate giudizialmente in casi di frode finanziaria particolarmente grave.

Alla sentenza della Corte del Lussemburgo sono seguite diverse ordinanze di legittimità costituzionale, circa la possibile incompatibilità del diritto europeo con il principio di legalità in ambito penale. La Corte costituzionale, con ordinanza 24 del 2017, ha reinvestito della questione la Corte di giustizia, con un ulteriore rinvio pregiudiziale. La Corte di giustizia (sentenza 5 dicembre 2017, C-42/17) ha lasciato alla Corte costituzionale il compito di risolvere la questione, dopo aver affermato la c.d. regola “Taricco”, secondo cui, in sostanza, il giudice nazionale deve disapplicare, gli artt. 160, c. 3, e 161, c. 2, c.p., omettendo di dichiarare prescritti i reati e procedendo nel giudizio penale, in due casi: innanzitutto, secondo una regola che è stata tratta dall’art. 325, par. 1, TFUE, quando questo regime giuridico della prescrizione impedisce di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di gravi casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell’UE; in secondo luogo, in base a una regola desunta dall’art. 325, par. 2, TFUE (cosiddetto principio di assimilazione), quando il termine di prescrizione, per effetto delle norme indicate, risulta più breve di quello fissato dalla legge nazionale per casi analoghi di frode in danno dello Stato membro.

Con la sentenza n. **115 del 2018** la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul punto, a partire da una questione di legittimità sollevata dalla Corte di Cassazione e dal Tribunale di Milano. I giudici rimettenti, nei rispettivi giudizi, hanno verificato l'applicabilità della "regola Taricco" appena enunciata, ritenendo però «che essa sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato», e pertanto censurando «la normativa nazionale che, dando esecuzione all'art. 325 TFUE, accoglie nel nostro ordinamento tale regola», ovvero l'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, a partire dai parametri citati.

Per la Corte costituzionale, tuttavia, nei giudizi *a quibus* la "regola Taricco" non produce effetti. Come sottolineato dalla Corte, «in entrambi i processi principali si procede per fatti avvenuti prima dell'8 settembre 2015»; quindi l'applicabilità degli artt. 160, c. 3, e 161, c. 2 c.p. e la conseguente prescrizione dei reati oggetto dei procedimenti *a quibus* sono riconosciute anche dalla Corte di giustizia, la quale ha escluso gli effetti della "regola Taricco" nei confronti dei reati commessi prima di tale data.

Ciò, tuttavia, non implica il venire meno della rilevanza della questione. Riconoscere l'avvenuta prescrizione sulla base delle pronunce della Corte del Lussemburgo, infatti, significherebbe comunque applicare la "regola Taricco", pur limitandone temporalmente la portata. Il giudice nazionale, invece, non può comunque darne applicazione, perché tale regola «è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, Cost.».

Il Giudice delle Leggi, quindi, ribadisce quanto già evidenziato nella precedente ordinanza n. 24 del 2017: la prescrizione è «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, [che] nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza». È quindi evidente il limite di determinatezza che connota l'art. 325, parr. 1 e 2, TFUE (per la parte da cui si evince la "regola Taricco"), sia la "regola Taricco" in sé. Nell'ordinamento italiano – sottolinea la Corte costituzionale – trova spazio l'imprescindibile imperativo di incarnare le scelte di diritto penale sostanziale in testi legislativi a conoscenza dei consociati; nel contesto degli ordinamenti giuridici di tradizione continentale, come l'Italia, «l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo». Il principio di determinatezza, inoltre, opera in una duplice direzione: perché «non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque una percezione sufficientemente chiara ed immediata dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta»; anche una migliore

precisazione della “regola Taricco”, dunque, non varrebbe a «colmare l’eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale». A ciò, e ad altre argomentazioni, la Corte aggiunge che l’inapplicabilità della “regola Taricco” non deriva solamente dalla Costituzione italiana, ma dallo stesso diritto dell’Unione europea: non v’è quindi alcun contrasto fra i due ordinamenti. Alla luce delle ragioni esposte, dunque, la Corte proclama la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

Un altro dei principali indirizzi giurisprudenziali sui rapporti tra ordinamento interno e Unione europea che interessano gli anni presi qui in considerazione è quello riconducibile al noto *obiter dictum* contenuto nella precedente sentenza n. 269 del 2017 e che, per gli aspetti qui di maggiore interesse, riguarda i rapporti tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale nei casi che interessano questioni di **cd. doppia pregiudizialità (costituzionale e di diritto Ue) in materia di tutela dei diritti fondamentali**.

Come si ricorderà, nella sentenza n. 269 del 2017 la Corte costituzionale aveva ritenuto necessario esplicitare una “precisazione” imposta dal rango di diritto primario riconosciuto alla Carta dei diritti dell’UE dal Trattato di Lisbona. Muovendo dalla centralità del sindacato accentrato di costituzionalità nell’architettura costituzionale, nonché dal contenuto «di impronta tipicamente costituzionale» della Carta dei diritti dell’UE, la Corte costituzionale aveva osservato che, laddove la legge interna fosse oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti fondamentali protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione alle disposizioni della Carta dei diritti dell’UE, il giudice *a quo* avrebbe dovuto sollevare innanzitutto la questione incidentale di legittimità costituzionale, sì da assicurare un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale, che avrebbe deliberato «alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex art. 11 e 117 Cost.*), secondo l’ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla [Carta dei diritti dell’UE] siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali». Così affermando, la Corte costituzionale si era discostata, limitatamente ai casi in cui la questione di doppia pregiudizialità coinvolga la Carta dei diritti dell’UE, dal consolidato orientamento che richiedeva al giudice nazionale di dare precedenza al rinvio al giudice dell’UE, con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale eventualmente sollevata in via prioritaria. Allo stesso tempo, la Corte costituzionale, nella sentenza 269 del 2017, aveva ammesso la possibilità, per il giudice *a quo*, di effettuare successivamente il rinvio alla Corte di giustizia, nel caso in cui la disposizione legislativa nazionale avesse superato il vaglio di legittimità costituzionale, ma solo ove «per altri profili» la detta disposizione fosse stata ritenuta contraria al diritto dell’Unione. In tal modo, la Corte costituzionale aveva configurato un limite non in sintonia con la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla facoltà e, talvolta, al dovere del giudice nazionale di sollevare un rinvio pregiudiziale relativo all’interpretazione ovvero alla validità di una disposizione di diritto Ue.

Nel corso del 2019, con alcune sue pronunce, la Corte costituzionale ha progressivamente superato i principali elementi di attrito tra il nuovo orientamento espresso nell'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017 e la giurisprudenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale.

Tra le altre, e rinviando all'Appendice per ulteriori elementi, merita qui richiamare la sentenza n. **63 del 2019**, con cui è stata esaminata, e integralmente accolta, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Milano avente a oggetto l'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE in materia di enti creditizi). In particolare, la disposizione censurata prevede che l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58/1998 torni a essere punito, come previsto originariamente, con una sanzione amministrativa pecuniaria minima di ventimila euro, mentre il massimo edittale è fissato a tre milioni di euro (innalzato a cinque milioni di euro, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 4, c. 9, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 107), fatti salvi i casi di ulteriori aumenti previsti dalla norma stessa. Detta previsione più favorevole non trova però applicazione per le sanzioni amministrative previste per l'illecito abuso di informazioni privilegiate e si applica solo alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze.

A fronte dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la Corte costituzionale ha affermato la propria competenza a esaminare nel merito le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l'altro, con riferimento alle norme corrispondenti della Carta dei diritti dell'UE che tutelano nella sostanza diritti protetti anche nella Costituzione, per il tramite degli artt. 11 e 117, c. 1, di quest'ultima. Venendo alle implicazioni dell'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017, in linea di continuità con la sentenza n. 20 del 2019, la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito che il giudice comune può procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sia in prima battuta sia dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, restando altresì libero, ove ne ricorrano i presupposti, di disapplicare la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti dell'UE nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame. La Corte costituzionale ha poi chiarito che, nel caso in cui il giudice comune decida di sollevare previamente una questione di legittimità costituzionale avente a oggetto anche norme della Carta dei diritti dell'UE, essa potrà avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di ottenere la corretta interpretazione della disposizione di diritto dell'UE rilevante.

Nel merito, la Corte costituzionale ha ravvisato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento all'art. 76 Cost. e agli artt. 3 e 117, c.1, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU. Ricostruito la genesi e l'evoluzione del principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale, la Corte costituzionale ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale assegna a detto principio un duplice e concorrente fondamento, l'uno di ma-

trice domestica, l'altro di origine internazionale ed europea. Le diverse basi normative rilevate si accomunano nella *ratio* della garanzia al reo di essere giudicato in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto commesso, così come nel limite della tutela assicurata, da individuarsi nella necessità di proteggere interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in questione. Ciò posto, il Giudice delle Leggi ha confermato l'applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior*, come sopra interpretato, alle singole sanzioni di natura amministrativa aventi carattere punitivo. Una sanzione amministrativa quale quella di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58/1998 ha pacificamente natura repressiva proprio in virtù dell'elevato carico di severità, pertanto il principio della retroattività della *lex mitior* deve essere assicurato.

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Il rapporto tra l'ordinamento italiano e il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) per il tramite della giurisprudenza costituzionale sulle fonti verrà qui affrontato secondo una specifica prospettiva, che è quella del contributo della CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ad una più precisa definizione del perimetro delle materie coperte da riserva di legge. Sul punto si rinvia anche ai quaderni sulle sentenze della CEDU riguardanti l'Italia relativi agli anni 2018 e 2019 dell'Osservatorio sulle sentenze della CEDU dell'Avvocatura della Camera riprodotti in Appendice.

In particolare, negli anni presi in considerazione dal presente Rapporto, le pronunce della Corte costituzionale che spiccano in tal senso sono quelle che si riferiscono alle limitazioni della libertà personale.

Tra le altre, e rinviando all'Appendice per ulteriori approfondimenti e per l'analisi di ulteriori pronunce, si segnala la sentenza n. **24 del 2019**. Nella sentenza, la Corte costituzionale esamina le questioni di legittimità costituzionale delle norme che disciplinano le misure personali di sicurezza, nonché di confisca e sequestro preventivo (art. 1, nn. 1 e 2, della legge n. 1423/1956; art. 19 della legge n. 152/1975; art. 4, c. 1, lett. c), del d.lgs. n. 159/2011; art. 16 del d.lgs. n. 159/2011). In particolare, viene posta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, e in riferimento agli artt. 13, 25 c. 3, e 42 Cost. Le questioni prospettate attengono al preteso difetto di precisione di due fattispecie astratte che individuano i destinatari della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale e delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, rispettivamente indicate dall'art. 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 159/2011, ovvero «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose», e ««coloro che debbano ri-

tenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi».

La Corte EDU ha espressamente escluso che le misure di prevenzione personali costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia). Anche la Corte costituzionale, parimenti, non ha mai ritenuto che le misure di prevenzione fossero sottoposte ai principi dettati dalla Costituzione in materia di diritto penale e di processo penale. Medesima tesi è stata espressa dalla Corte EDU sulla confisca preventiva con conseguente esclusione dell'applicazione degli artt. 6 e 7 CEDU. Nella sentenza De Tommaso la Corte EDU ha affermato, però, che le misure di prevenzione disciplinate nell'ordinamento italiano costituiscono misure limitative della libertà di circolazione, sancita dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, e, come tali, sono legittime in quanto sussistano le condizioni previste dal par. 3 della norma convenzionale in questione. Tra queste condizioni vi è la sussistenza di una idonea base legale. A medesime conclusioni è giunta la Corte EDU per le misure di confisca (sentenza Gogitidze e altri contro Georgia del 2015). La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, dunque, che debbano sussistere le garanzie, richieste anche in ambito CEDU, di una idonea base legale delle misure in questione, oltre alla necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, nonché la riserva di giurisdizione. Per la Corte EDU (De Tommaso c. Italia), la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all'individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione. In tal senso, in materia di responsabilità penale, la Corte costituzionale ha da tempo sottolineato come «l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenze n. 327 del 2008 e n. 115 del 2018).

Sviluppato tale ragionamento, la Corte costituzionale conclude ritenendo che alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza De Tommaso risulti oggi possibile assicurare in via interpretativa sufficiente precisione alla fattispecie descritta dell'art. 1, n. 2), della legge n. 1423/1956, poi confluita nell'art. 1, lett. b), del d.lgs. n. 159/2011, così «da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali “casi” – oltre che in quali “modi” – essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca». Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti dovranno essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare.

L'altra fattispecie, invece, all'art. 1, n. 1, della legge n. 1423/1956, poi confluita nell'art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 159/2011, appare alla Corte costituzionale affetta da imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza De Tommaso. Alla giurispru-

denza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo e ragionevolmente prevedibile per l'interessato il disposto normativo in esame. Ne deriva l'illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati dalla clausola sopra citata.

Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali nel biennio 2018-2019 è come sempre molto abbondante, e lascia emergere alcune pronunce che – ancorché spesso ribadendo e specificando principi già acquisiti dalla Corte costituzionale – contribuiscono a delineare meglio i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione. Anche in questo caso si cerca di individuare di seguito le “massime” delle sentenze, rinviando per l'Appendice ad una trattazione più ampia.

L'intreccio delle competenze

Un primo profilo su cui occorre soffermare l'attenzione attiene ai criteri e alle modalità con cui la Corte costituzionale scioglie le ipotesi di intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni, adoperando diverse tecniche e principi, tra cui il principio cardine della leale collaborazione.

Con riferimento alla scelta della corretta modalità di raccordo in cui si sostanzia il principio di leale collaborazione, la Corte ha avuto modo di riaffermare che occorre verificare se vi sia una semplice concorrenza di norme o se invece si possa affermare la prevalenza di una sull'altra (il c.d. “nodo inestricabile” di competenze).

A questo proposito viene in rilievo innanzitutto la sentenza n. **56 del 2019**, con cui la Corte ha verificato, in risposta al ricorso della Regione Veneto sull'articolo 1, comma 1080 della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio per il 2018), la concorrenza di competenze ed ha stabilito che il modulo collaborativo più indicato fosse quello dell'intesa da raggiungere in Conferenza unificata. La norma impugnata prevedeva che i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti ammissibili al Fondo per la progettazione degli enti locali (istituito dal comma 1079 e destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi

degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche) fossero definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Secondo la Corte, trattandosi di lavori pubblici, essi non costituiscono una vera e propria materia, ma sono attratti di volta in volta a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Combinando nel caso di specie il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione "materiale" delle norme, la Corte ritiene che il fondo in questione vada ricondotto alle materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» e alla materia esclusiva statale della «sicurezza». Vi è dunque senz'altro una concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza. In presenza dunque di concorrenza di competenze, risulta fondata la richiesta della Regione di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal citato comma 1080. In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Nella sentenza n. **72 del 2019**, invece, l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie porta la Corte a dichiarare incostituzionale la previsione del semplice parere anziché dell'intesa da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni. Nella specie, la regione Veneto impugna, tra l'altro, l'art. 1, c. 499, della legge n. 205/2017 nella parte in cui prevede che le modalità e le procedure per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti «distretti del cibo» siano definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, «sentita» la Conferenza Stato-Regioni. La Corte constata che l'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali. Secondo la Corte, ciascuno degli obiettivi della norma deve essere ricondotto o all'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, c. 2, lett. s, Cost.), oppure a competenze di natura concorrente in materia di «alimentazione» e di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi». Vi è altresì incidenza sulla materia "agricoltura", di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015). Né può dirsi che una delle materie interessate prevalga sull'altra. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da un «nodo inestricabile» di competenze, è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale - pur pienamente legittimata a intervenire - di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle

Regioni. Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza Stato-Regioni, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto. È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto.

Ad un esito differente è giunta quella giurisprudenza costituzionale relativa alle vaccinazioni obbligatorie, soprattutto in relazione al complesso rapporto fra la materia tutela della salute e le competenze in materia di istruzione. Sul punto, la Corte, pur constatando l'intreccio di competenze statali e regionali, ha mantenuto una linea basata sulla prevalenza delle materie di competenza esclusiva statale, pur residuando alle Regioni spazi significativi di intervento. Si richiama qui per tutte - rinviando all'Appendice per ulteriori pronunce - la già ricordata sentenza n. **5 del 2018**, in risposta delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto nei confronti del d.l. 7 giugno 2017, n. 73. Per ciò che concerne le disposizioni del Titolo V, la Corte riconosce che la normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato. Vengono in rilievo, in particolare, le potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione. Del resto, l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni denota che, anche prima dell'impugnato d.l. n. 73/2017, da lungo tempo la legislazione statale ha previsto norme in materia di obblighi vaccinali (includendoli anche nei LEA del 2011 e del 2017).

Dinanzi a un intervento fondato su tali e tanti titoli di competenza legislativa dello Stato, le attribuzioni regionali recedono, dovendosi peraltro rilevare che esse continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni.

La Corte costituzionale ha inoltre rilevato come, in talune situazioni, le competenze legislative regionali siano costrette a subire una significativa contrazione, derivante dall'esercizio di una competenza statale prevalente, o soprattutto quando lo Stato sta esercitando un potere sostitutivo in forma di atto normativo.

È quanto chiarito con la sentenza n. **233 del 2019**, resa in esito ad un giudizio il cui oggetto sono numerose previsioni del d.l. n. 35/2019 volte a porre rimedio alla situazione di criticità determinata dal perdurante mancato riequilibrio economico e finanziario del disavanzo del settore sanitario della Regione Calabria.

La Corte stabilisce che l'intervento nel suo complesso è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all'esercizio del potere sostitutivo statale *ex art. 120 Cost.*, che può estrinsecarsi anche attraverso l'adozione di atti normativi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, ma soprattutto perché rientrante nella sua competenza esclusiva in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" *ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost.* (lo scopo di perseguire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di tutela della salute nella Regione Calabria, già enunciato nel preambolo del decreto-legge, è ancor più esplicitamente messo in evidenza nell'art. 1 del decreto-legge come convertito). E, nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, l'intervento stesso rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, c. 3, Cost.).

Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente "contratte", in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse.

Viene, al riguardo, in rilievo il principio già affermato dalla Corte, per cui «quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato» (sentenza n. 219 del 2013).

Dal che, più specificamente in tema, il corollario per cui la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato.

Le procedure collaborative tra Stato e Regione, che la Regione ricorrente lamenta violate, non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi, salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza".

Con riferimento alla flessibilità del quadro delle competenze, infine, la Corte ha avuto modo di confermare come, nell'attuale quadro costituzionale, devono trovare espressione le istanze unificanti, fra le quali quelle derivanti dalla riforma costituzionale del 2012 sul c.d. equilibrio di bilancio. Tale riforma e la legge n. 243/2012 hanno conferito alla legge di bilancio e alle altre leggi di finanza pubblica la "regia" di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità e sviluppo, nel cui ambito vengono coinvolte

anche competenze regionali.

La Corte si è pronunciata sul punto con la sentenza n. **61 del 2018**, in esito ad un giudizio nel quale la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 202, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Secondo la Corte, l'intervento statale in esame si orienta verso due direttrici principali, articolate in specifiche aree di intervento: quella della promozione delle esportazioni (valorizzazione dell'immagine del *made in Italy*, azioni promozionali innovative e campagne strategiche, promozione dell'*e-commerce*, valorizzazione dell'Expo 2015, collaborazione con la grande distribuzione organizzata) e quella dell'attrazione degli investimenti attraverso il sostegno a iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia e di accompagnamento e assistenza agli investitori esteri. Nell'ambito di dette direttrici generali vengono individuate specifiche aree di intervento, con le relative dotazioni finanziarie. L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e, più specificamente, del novellato art. 81 Cost., attraverso la cosiddetta "legge organica" 24 dicembre 2012, n. 243, ha conferito alla legge di bilancio - categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate - e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio - volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche - comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica - quando si crea sovrapposizione di competenze - tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, c. 3, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità

fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

La definizione delle materie di potestà legislativa

È ovviamente molto nutrito il contenzioso sul riparto delle materie legislative fra Stato e Regioni e sulla precisa definizione di queste. Preliminarmente, occorre riferire come la Corte costituzionale abbia innanzitutto ribadito i propri principi in materia di individuazione e qualificazione da parte del legislatore.

Si pensi alla sentenza n. **137 del 2018**, con cui la Corte ha nuovamente modo di affermare che l'autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (*ex plurimis*: sentenze n. 203 del 2012; n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)

Una materia in cui storicamente la Corte si trova a dover affrontare un complesso intreccio di competenze è quella relativa alla **tutela dell'ambiente**. La tutela dell'ambiente, infatti, è per sua natura una materia che tende ad entrare in un rapporto dialettico con materie di competenza regionale (specialmente con la materia governo del territorio). Nelle Regioni a statuto speciale, poi, gli Statuti riconoscono alle regioni stesse competenze spesso ulteriori, come ad esempio in materia urbanistica ed edilizia.

Ai fini della qualificazione generale della materia assume innanzitutto rilievo la sentenza n. **66 del 2018**, con cui la Corte ha modo di riaffermare che l'ambiente «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Esso «delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero

territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 171 del 2012). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela. Un'ulteriore pronuncia al riguardo è consultabile nell'Appendice.

Altra materia oggetto di significative pronunce è la **tutela della concorrenza**, per la quale, in particolare, la Corte ha dovuto affrontare le problematiche nascenti all'attuazione regionale di norme europee in materia di liberalizzazione di servizi, con particolare riferimento alla assai discussa materia delle concessioni demaniali.

Nel giudizio definito con la sentenza n. **1 del 2019**, con la dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria n. 26 del 2017, la Corte osserva che l'enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. La tutela di tale affidamento, in effetti, incide sui criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo, i quali devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento.

Nel biennio in esame, inoltre, la Corte costituzionale si è trovata più volte a dover giudicare leggi statali e regionale che vertevano - più o meno direttamente - sulla materia **"ordine pubblico e sicurezza"**.

Utile per inquadrare la materia in questione è innanzitutto la sentenza n. **277 del 2019**, con cui la Corte si pronuncia sull'art. 1, c. 1, lett. c), della legge reg. Basilicata n. 46/2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono». Secondo il Governo ricorrente, ciò comporterebbe una lesione della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, c. 2, lett. h), Cost., tenuto conto che le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato (artt. 544-ter e 727 del codice penale) e, pertanto, la connessa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia. La Corte non aderisce alla prospettazione della parte ricorrente, muovendo dal seguente ragionamento. La materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. E tali esigenze possono riscontrarsi anche nello specifico settore in esame, come nel caso di norme statali tese a salvaguar-

dare l'incolumità pubblica dall'aggressione da parte degli animali addestrati all'aggressività. È vero quindi che le Regioni non possono adottare direttamente misure per la tutela dell'incolumità pubblica e della pubblica sicurezza, ma possono solo cooperare a tal fine attraverso disposizioni poste nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali. Ciò comporta che le discipline regionali non devono porre strumenti di politica criminale, né provocare «interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati». Nel caso di specie, però, la Corte non ravvisa la sussistenza di tale interferenza. Le Regioni, infatti, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi. L'attività di repressione dei reati, dunque, resta spettante sicuramente ed esclusivamente allo Stato, ma in alcun modo essa potrebbe risultare essere lesa dalla previsione regionale in questione. Un'ulteriore pronuncia al riguardo è consultabile nell'Appendice.

Con riferimento al diverso ambito dei rapporti di lavoro pubblico – rientranti nella materia “ordinamento civile” e assoggettati oggi anche al limite del diritto privato – la Corte è intervenuta con la sentenza n. **81 del 2019**.

Nella specie, il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 1, c. 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale). La norma impugnata prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, c. 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

La Corte rileva innanzitutto che il d.lgs. n. 165/2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva, e che tale disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, vincolando anche l'autonomia legislativa delle Regioni a statuto speciale. Precisa poi che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato devono essere ricondotti alla materia dell'“ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

Con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti, la legge statale n. 150/2000, che ha connotati di specialità, anche rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 165/2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, aveva specificamente previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti. Un'ulteriore pronuncia in materia di pubblico impiego è consultabile in Appendice.

La Corte ha dovuto affrontare anche un delicato problema relativo al valore delle Linee Guida ANAC, previste dal Codice dei contratti pubblici, rispetto ad una legge regionale che preveda di disciplinare la stessa materia attribuita alle linee guida medesime. È avvenuto con la sentenza n. **166 del 2019**, resa in esito ad un giudizio avente ad oggetto gli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), impugnati dal Presidente del Consiglio per violazione dell'art. 117, c. 2, lettere e) ed l), Cost. Secondo la Corte le disposizioni impugnate, pur incidendo in materia di organizzazione degli uffici regionali e di lavori pubblici regionali, si pongono in contrasto con la norma del Codice dei contratti pubblici che attribuisce appunto all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica attribuzione che costituisce esplicazione della materia della "tutela della concorrenza" e dell'"ordinamento civile".

Infine, quanto ai profili che lo Stato può spingersi a disciplinare nelle materie di sua competenza legislativa, la Corte costituzionale ammette come, in queste materie, sia possibile imporre che una certa funzione amministrativa regionale sia esercitata mediante atto amministrativo, escludendo quindi la sua esercitabilità con legge.

È quanto stabilito con la sentenza n. **28 del 2019**, ove la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio nei confronti dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)", nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli art. 117, c. 2, lett. s), e art. 118, c. 1, Cost., ritenendo che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di "primarietà dell'ambiente".

Sotto un diverso ma connesso profilo, desta interesse anche la pronuncia della Corte - sentenza n. **66 del 2018** - che ha ritenuto incostituzionale una legge regionale in materia ambientale, in quanto i profili oggetto della legge stessa erano stato riservati - da una precedente legge regionale - ad un atto amministrativo generale.

L'autonomia degli enti locali e i rapporti con Stato e Regioni

Tra le problematiche nascenti dall'autonomia garantita agli enti locali e dai rapporti con lo Stato e le Regioni, la Corte costituzionale ha innanzitutto affrontato il tema dell'esercizio delle funzioni fondamentali conferite agli enti locali in relazione all'esercizio della potestà legislativa regionale.

È quanto avvenuto con la sentenza n. **179 del 2019**, in occasione della quale la Corte ha scrutinato la l.r. Lombardia n. 31/2014, caratterizzata da un'ispirazione innovativa, in cui spicca lo scopo di orientare gli interventi edilizi in via prioritaria verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse; il consumo di suolo risulta allora ammesso soltanto se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostrino tecnicamente ed economicamente insostenibili. La disposizione impugnata disciplina la fase transitoria in vista dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale ai criteri previsti dalla l.r. n. 31/2014, stabilendo che, nel periodo occorrente per l'integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e per il successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), i Comuni possano approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT che non comportino nuovo consumo di suolo. La Corte ravvisa una violazione degli artt. 117, c. 2, lettera p) – relativamente alla competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali degli enti locali – e degli artt. 5 e 118, cc. 1 e 2, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale. Secondo la Corte, infatti, tradizionalmente la funzione di pianificazione urbanistica è stata rimessa all'autonomia dei Comuni, ed infatti è annoverata tra le funzioni fondamentali dei Comuni dal d.l. n. 78/2010.

La Corte si è pronunciata anche con riferimento al complesso processo di riordino delle funzioni già provinciali, disposto in attuazione della legge n. 56/2014, e sul perimetro delle “funzioni fondamentali” degli enti provinciali.

In particolare, con la sentenza n. **129 del 2019**, la Corte si è pronunciata su talune disposizioni della Regione Toscana con le quali si era proceduto al riordino delle funzioni provinciali in materia di ambiente. Ad avviso del rimettente, le norme impuginate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti. Allocando presso di sé tali funzioni, in deroga alle previsioni del Codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe infatti invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” ex art. 117, c. 2, lett. s, nonché quella in materia di “funzioni fondamentali delle Province” ex art. 117, c. 2, lett. p, tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

Secondo la Corte le “funzioni fondamentali” da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverano la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di com-

petenza». L'espressione, pur generica, non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il codice dell'ambiente attribuisce alle varie amministrazioni.

Sempre con riferimento alla autonomia degli enti locali, questa volta con riguardo alle possibili interferenze da parte delle amministrazioni statali, occorre segnalare la sentenza n. **195 del 2019**, che è intervenuta sul comma *7-bis* dell'art. 143 TUEL, introdotto dall'art. 28, c. 1, del d.l. n. 113/2018. Tale disposizione prevedeva che, anche quando non ricorressero gli estremi per lo scioglimento degli organi degli enti locali per infiltrazioni di tipo mafioso – ma dalla relazione del prefetto emergessero, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati – il prefetto, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individuasse, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i «prioritari interventi di risanamento» indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi; decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto avrebbe assegnato all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sarebbe sostituito sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. La Corte ritiene tale disposizione eccessivamente compressiva dell'autonomia locale costituzionalmente garantita, in quanto ha fondato un «potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali».

Ancora in relazione al potere sostitutivo, e in particolare sulle relative modalità, la Corte è intervenuta con la sentenza **56 del 2018**, che ha interessato la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali. La Corte, anche successivamente alla modificazione del Titolo V, ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla “tutela della salute” e alla “ricerca scientifica”, affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011).

Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie, la Corte ha già ripetutamente affermato che l'art. 8 della legge n. 131/2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131/2003 non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia

impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004). In particolare, come da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015, i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà.

Da ultimo, rispetto alle garanzie accordate agli enti locali e alle popolazioni di cui essi sono espressione, occorre segnalare quel filone giurisprudenziale relativo alle problematiche e al contenzioso scaturenti dall'applicazione dell'art. 113 Cost., relativo alle variazioni territoriali. Un primo aspetto concerne le fonti relative al procedimento di variazione territoriale previsto dall'art. 133 Cost. per i Comuni, affrontato con la sentenza n. **2 del 2018**. La pronuncia ha ad oggetto la legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), per violazione degli artt. 3, 113, cc. 1 e 2, e 133, c. 2, Cost. La legge era intervenuta in pendenza del giudizio amministrativo sulla delibera di indizione del referendum delle popolazioni interessate, successivamente annullata dal Consiglio di Stato.

La sentenza ricostruisce la sequenza procedimentale dell'art. 133 Cost., e stabilisce che la legge di variazione circoscrizionale *ex art. 133, c. 2, Cost.* non è in alcun modo paragonabile a una legge di mera approvazione di un atto amministrativo. Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell'esito del referendum, ma, come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo, si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, «componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione». Qualora entri in vigore la legge di variazione circoscrizionale in pendenza di giudizio amministrativo, il giudice amministrativo – qualora riscontri un vizio nella delibera di indizione del referendum – anziché procedere direttamente alla verifica della legittimità della delibera e al suo eventuale annullamento (come ha invece fatto, nel caso di specie, il Consiglio di Stato), deve sospendere il processo e sollevare, all'esito del giudizio di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale sulla legge-provvedimento regionale, per asserito vizio procedimentale *ex art. 133, c. 2, Cost.* Un'ulteriore pronuncia al riguardo è consultabile in Appendice.

Su alcune problematiche inerenti alle Regioni a statuto speciale

Nel biennio preso in considerazione dal presente Rapporto, infine, risulta copiosa anche la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto speciale. Oltre alle pronunce di cui si è già dato conto sopra, appare utile in conclusione soffermarsi su alcune decisioni che paiono significative e che evidenziano alcune delle problematiche che più di recente interessano le Regioni ad autonomia differenziata.

Innanzitutto, occorre segnalare quel filone giurisprudenziale interessante – ancorché non nuovo – che riguarda l'applicazione dell'art. 10 della l.cost. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore), di cui fa parte la sentenza n. **65 del 2019** su alcune norme in materia di servizio idrico integrato presenti nella legge n. 25 del 2017 della regione Sardegna. Nella sentenza la Corte ricorda che per le Regioni a statuto speciale occorre effettuare una comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 prevede che «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, la Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, «la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione [...], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale» (la Corte parla di “blocco statutario di costituzionalità”). Alla luce di questa considerazione, non diversamente di quanto già statuito per la Regione Sicilia (sent. n. 93 del 2017), alla Regione Sardegna non è stata riconosciuta una potestà legislativa primaria, ma residuale ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost.

Vi sono poi alcune sentenze della Corte costituzionale che riguardano il sistema tributario ed il ruolo delle Regioni a statuto speciale nella relativa definizione, ove si rimarca la differente autonomia di cui godono queste ultime rispetto alle Regioni a statuto ordinario. A questo proposito è interessante ricordare la sentenza n. **152 del 2018**, con cui la Corte rigetta o dichiara inammissibili due questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato e aventi ad oggetto l'art. 19, c. 1, della legge della Regione siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 e dell'art. 23 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 in materia di sanzioni relative alla tassa automobilistica regionale. In seguito all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che la tassa automobilistica regionale potesse essere annoverata fra i

tributi propri delle Regioni a statuto ordinario di cui agli artt. 117, c. 4, e 119, c. 2, Cost. (sentenze n. 451 del 2007 e n. 455 del 2005). La Corte rileva però che tale impostazione deve essere ripensata nel quadro delle regioni a statuto speciale, le quali «in forza dell'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti», ben potrebbero «introdu[rr]e, nella materia in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale» (così, a proposito della Provincia autonoma di Trento, nelle sentenze n. 118 del 2017 e 142 del 2012). Alla luce di queste coordinate e delle disposizioni statutarie, le disposizioni impugnate devono essere sottoposte a controllo di costituzionalità facendo riferimento al limite dello “spirito” del sistema tributario dello Stato. Discendono da queste premesse la reiezione e la declaratoria d'inammissibilità delle censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei suoi due ricorsi.

Da ultimo, occorre segnalare la tematica relativa alla valenza degli obiettivi e dei vincoli alla finanza pubblica nei confronti delle Regioni a statuto speciale e il rilievo del principio pattizio, su cui si sofferma la sentenza n. **77 del 2019**. Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia autonoma di Trento e avente ad oggetto l'art. 1, c. 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2010). La disposizione impugnata ha abrogato l'art. 1, c. 483, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che conteneva una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Per effetto di questa abrogazione, risultano senz'altro applicabili alla Provincia autonoma ricorrente i premi e le sanzioni attinenti al raggiungimento del saldo in equilibrio, disciplinate all'art. 1, cc. 475 e 479, della medesima legge n. 232/2016, in attuazione dell'art. 9, c. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Le argomentazioni del Giudice delle Leggi al riguardo muovono dalla constatazione che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica – funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionale – spetta al legislatore statale creare un sistema di sanzioni e premi omogeneo sul territorio nazionale, destinato perciò a trovare applicazione anche nei confronti degli enti locali appartenenti alle autonomie speciali. Si tratta delle medesime esigenze di uniformità che portano ad attribuire alla Corte dei conti il controllo di legittimità-regolarità anche sui bilanci degli enti locali appartenenti alle già citate autonomie speciali.

3. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2018-2019

a cura dell'ISSIRFA-CNR

Il presente contributo è stato redatto dalla dott.ssa Aida Giulia Arabia e costituisce una sintesi del contributo integrale presente in Appendice

Le leggi regionali nel 2019: tendenze generali

Le leggi del 2019 sono 699: subiscono un decremento di 68 unità rispetto al 2018 (quando erano 767). Il dato sembrerebbe in diminuzione anche rispetto agli anni precedenti quando il numero delle leggi raggiungeva le 777 unità nel 2017 e le 725 unità nel 2016. La tendenza al decremento del numero complessivo delle leggi si vede anche dalla media annua di leggi per regione che è pari a 31,8 (era, infatti, di 34,9 nel 2018 e di 35,3 nel 2017). Le leggi di manutenzione (32,2%) prevalgono sulle altre tipologie normative (nell'ordine, leggi di bilancio 26,3%, di settore 25,5%, provvedimento 6,6%, istituzionali 5,3%, intersettoriali 3,1%, leggi statutarie 0,7% e leggi di semplificazione normativa 0,3%). Prevalgono, infine, anche le leggi classificate in base all'esercizio della potestà concorrente (61%). Il dato relativo all'esercizio della potestà residuale si attesta, invece, al 27,8% (in lieve aumento rispetto al 2018 quando superava di poco il 25%).

Le leggi regionali nel 2019: i macrosettori e le materie

Una conferma di tendenze già messe in luce nelle rilevazioni dei vari anni riguarda, nonostante alcune lievi e fisiologiche differenze, la prevalenza di alcuni macrosettori su altri e la prevalenza significativa, al loro interno, di determinate materie. Tralasciando il macrosettore dell'ordinamento istituzionale e della finanza che fa la parte del leone con il 27,2% (era del 30,5% nel 2018) delle leggi sul totale della produzione legislativa, il primo macrosettore di intervento regionale misurato in termini di leggi prodotte è, nel 2019, quello dei "servizi alla persona e alla comunità" con 147 leggi (pari al 21%). Con uno stacco sensibile, seguono, poi, il macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" con 100 leggi (pari al 14,3%) e lo "sviluppo economico" con 89 leggi (pari al 12,7%). Naturalmente vanno qui messi in luce alcuni limiti delle rilevazioni a cui si fa riferimento. Queste, infatti, prendono in considerazione solo le leggi regionali e non tengono conto di tutte quelle attività regionali il cui esercizio passa attraverso altri tipi di atti come, ad esempio, piani, programmi, deliberazioni e accordi. Inoltre, va tenuto conto che molti ambiti materiali di intervento regionale sono disciplinati attraverso le leggi di stabilità, che contengono spesso numerose disposizioni organizzatorie e ordinamentali e, in parte, anche attraverso le leggi multisettoriali, considerate nel complesso e non rispetto alla disciplina delle singole materie in esse contenute. Considerando, invece, il peso delle materie collegate al macrosettore di pertinenza e tralasciando la normativa istituzionale (il cui macrosettore conta complessivamente 122 leggi, pari al 17,5% del totale della produzione legislativa) risultano particolarmente presenti, nel macrosettore dello "sviluppo economico" la ma-

teria “agricoltura e foreste” con il 29,2% e il “turismo” con il 21,3%; nei “servizi alla persona e alla comunità” la “tutela della salute” con il 32% e i “servizi sociali” con il 21,8%; nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” le materie “territorio e urbanistica” con il 40% e “protezione della natura e dell’ambiente” con il 37%. Non è mai decollata, invece (in tal senso i dati sul 2019 sono in continuità con quelli degli anni precedenti), una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l’industria e l’artigianato (4 Leggi regionali nel 2019) ma anche la ricerca scientifica (una Legge), l’ordinamento della comunicazione (una Legge), la protezione civile (3 Leggi), la previdenza complementare e integrativa (una Legge).

I regolamenti regionali nel 2019

I dati relativi ai regolamenti confermano quanto emerso nelle precedenti rilevazioni. È sempre molto significativo l’utilizzo di regolamenti da parte delle specialità e di alcune regioni ordinarie. Il dato complessivo è di 387 unità (77 in meno rispetto al 2018): 155 nelle regioni ordinarie (erano 140 nel 2018) e 232 nelle specialità (erano 324 nel 2018). Il 98,7% è costituito da regolamenti di Giunta e solo l’1,3% da regolamenti di Consiglio, secondo un trend che rispecchia, per le Regioni ordinarie in particolare, le scelte fatte in sede di attuazione statutaria (prevalenza dell’attribuzione della potestà regolamentare agli Esecutivi). Per quanto riguarda, inoltre, l’incidenza dei regolamenti sui macrosettori nel 2019 si registra un ordine di prevalenza leggermente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi (nel 2018 l’ordine di prevalenza era, invece, identico). Tralasciando il macrosettore dell’ordinamento istituzionale e della finanza regionale con rispettivamente 65 (16,8%) e 11 (2,8%) regolamenti, il primo macrosettore di intervento regionale misurato in termini di regolamenti prodotti è sempre quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 135 regolamenti (pari al 34,9%). Seguono, poi, i macrosettori dello “sviluppo economico” con 97 regolamenti (pari al 25,1%) e del “territorio, ambiente e infrastrutture” con 78 regolamenti (pari al 20,2%). Per quanto riguarda, infine, l’incidenza dei regolamenti sugli ambiti materiali, anche in questo caso, si registra un ordine di prevalenza leggermente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. All’interno dei macrosettori predominano: nello “sviluppo economico”, sempre “agricoltura e foreste” (23 regolamenti pari al 23,7%) e “turismo” (17 regolamenti pari al 17,5%) mentre nel “territorio, ambiente e infrastrutture” e nei “servizi alla persona e alla comunità” si inverte l’ordine di prevalenza. Così nel primo macrosettore indicato la “protezione della natura” (22 regolamenti pari al 28,2%) prevale su “territorio e urbanistica” (19 regolamenti pari al 24,4%) e nel secondo macrosettore fa la parte del leone la materia “servizi sociali” (35 regolamenti pari al 25,9%) seguita dalla “tutela della salute” (26 regolamenti pari al 19,3%).

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2019

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	48	351	799	56.972
Basilicata	30	153	283	n.d.
Calabria	62	333	649	48.124
Campania	28	204	615	51.988
Emilia R.	31	299	751	63.807
Lazio	29	428	1.391	120.536
Liguria	34	288	568	n.d.
Lombardia	26	258	632	95.917
Marche	43	406	887	56.091
Molise	22	151	301	n.d.
Piemonte	25	396	1.173	81.605
Puglia	56	441	1.101	104.851
Toscana	68	825	1.671	166.531
Umbria	7	40	68	5.223
Veneto	53	472	953	450.032
Totale Regioni ordinarie	562	5.045	11.842	1.301.677
Friuli V. Giulia	25	618	2.898	n.d.
P.a. Bolzano	17	291	753	n.d.
P.a. Trento	14	250	769	71.275
Sardegna	25	188	n.d.	n.d.
Sicilia	26	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	10	64	103	470.704
Valle d'Aosta	20	263	649	45.116
Totale Regioni spec.e P.a.	137	1.963	5.172	587.095
TOTALE	699	7.008	17.014	1.888.772

n. medio di leggi per regione

35,3

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2019

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	48	351	799	56.972
Basilicata	29	151	280	n.d.
Calabria	62	333	649	48.124
Campania	28	204	615	51.988
Emilia R.	31	299	751	63.807
Lazio	29	428	1.391	120.536
Liguria	34	288	568	n.d.
Lombardia	26	258	632	95.917
Marche	43	406	887	56.091
Molise	22	151	301	n.d.
Piemonte	25	396	1.173	81.605
Puglia	56	441	1101	104.851
Toscana	67	823	1.669	165.921
Umbria	7	40	68	5.223
Veneto	53	472	953	450.032
Totale Regioni ordinarie	560	5.041	11.837	1.301.067
Friuli V. Giulia	25	618	2.898	n.d.
P.a. Bolzano	17	291	753	n.d.
P.a. Trento	12	244	763	70.566
Sardegna	25	188	n.d.	n.d.
Sicilia	26	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	10	64	103	470.704
Valle d'Aosta	19	224	535	40.184
Totale Regioni spec.e P.a.	134	1.918	5.052	581.454

TOTALE 694 6.959 16.889 1.882.521

n. medio di leggi per regione 31,5

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2019

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	1	2	3	n.d.
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	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	2	2	610
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	2	4	5	610
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0	0
P.a. Trento	2	6	6	709
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	1	39	114	4.932
Totale Regioni spec.e P.a.	3	45	120	5.641
TOTALE	5	49	125	6.251

n. medio di leggi per regione

0,2

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2019 - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	21	26	1	0	0	0	48
Basilicata	24	6	0	0	0	0	30
Calabria	19	43	0	0	0	0	62
Campania	14	13	1	0	0	0	28
Emilia R.	22	8	1	0	0	0	31
Lazio	11	15	3	0	0	0	29
Liguria	20	14	0	0	0	0	34
Lombardia	18	6	2	0	0	0	26
Marche	9	33	1	0	0	0	43
Molise	12	10	0	0	0	0	22
Piemonte	14	11	0	0	0	0	25
Puglia	28	27	0	0	1	0	56
Toscana	49	18	1	0	0	0	68
Umbria	3	4	0	0	0	0	7
Veneto	32	21	0	0	0	0	53
Totale Regioni ordinarie	296	255	10	0	1	0	562
Friuli V. Giulia	18	7	0	0	0	0	25
P.a. Bolzano	17	0	0	0	0	0	17
P.a. Trento	11	3	0	0	0	0	14
Sardegna	12	13	0	0	0	0	25
Sicilia	13	11	2	0	0	0	26
Trentino A.A.	9	1	0	0	0	0	10
Valle d'Aosta	13	6	1	0	0	0	20
Totale Regioni spec.e P.a.	93	41	3	0	0	0	137
TOTALE	389	296	13	0	1	0	699

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2019*

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	43,80%	54,20%	2,10%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Basilicata	80,00%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Calabria	30,60%	69,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Campania	50,00%	46,40%	3,60%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Emilia R.	71,00%	25,80%	3,20%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Lazio	37,90%	51,70%	10,30%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Liguria	58,80%	41,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Lombardia	69,20%	23,10%	7,70%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Marche	20,90%	76,70%	2,30%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Molise	54,50%	45,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Piemonte	56,00%	44,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Puglia	50,00%	48,20%	0,00%	0,00%	1,80%	0,00%	100%
Toscana	72,10%	26,50%	1,50%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Umbria	42,90%	57,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	60,40%	39,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni ordinarie	52,70%	45,40%	1,80%	0,00%	0,20%	0,00%	100%
Friuli V. Giulia	72,00%	28,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Bolzano	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Trento	78,60%	21,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Sardegna	48,00%	52,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Sicilia	50,00%	42,30%	7,70%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Trentino A.A.	90,00%	10,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Valle d'Aosta	65,00%	30,00%	5,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	67,90%	29,90%	2,20%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
TOTALE	55,70%	42,30%	1,90%	0,00%	0,10%	0,00%	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 - 2019

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	29	16	3	0	0	48
Basilicata	5	23	2	0	0	30
Calabria	34	8	9	9	2	62
Campania	7	9	4	3	5	28
Emilia R.	18	9	1	2	1	31
Lazio*	12	9	6	1	0	28
Liguria	12	13	5	3	1	34
Lombardia	11	11	3	1	0	26
Marche	17	2	9	5	10	43
Molise	11	4	3	3	1	22
Piemonte	8	6	5	4	2	25
Puglia	13	14	23	5	1	56
Toscana	21	26	14	5	2	68
Umbria	5	1	0	1	0	7
Veneto	14	8	16	11	4	53
Totale Regioni ordinarie	217	159	103	53	29	561
Friuli V. Giulia	20	3	2	0	0	25
P.a. Bolzano	14	3	0	0	0	17
P.a. Trento	5	6	1	2	0	14
Sardegna	16	4	2	1	2	25
Sicilia	10	5	3	8	0	26
Trentino A.A.	6	3	1	0	0	10
Valle d'Aosta	14	4	1	1	0	20
Totale Regioni spec.e P.a.	85	28	10	12	2	137
TOTALE	302	187	113	65	31	698

* Le leggi sono 29. In tabella non è ricompresa la l.r. n. 26 in quanto non esaminata dalla Commissione consiliare competente ma iscritta direttamente all'o.d.g. dell'Aula (ex art. 63, co. 3, regolamento interno Consiglio)

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2019*

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	60,40%	33,30%	6,30%	0,00%	0,00%	100%
Basilicata	16,70%	76,70%	6,70%	0,00%	0,00%	100%
Calabria	54,80%	12,90%	14,50%	14,50%	3,20%	100%
Campania	25,00%	32,10%	14,30%	10,70%	17,90%	100%
Emilia R.	58,10%	29,00%	3,20%	6,50%	3,20%	100%
Lazio	42,90%	32,10%	21,40%	3,60%	0,00%	100%
Liguria	35,30%	38,20%	14,70%	8,80%	2,90%	100%
Lombardia	42,30%	42,30%	11,50%	3,80%	0,00%	100%
Marche	39,50%	4,70%	20,90%	11,60%	23,30%	100%
Molise	50,00%	18,20%	13,60%	13,60%	4,50%	100%
Piemonte	32,00%	24,00%	20,00%	16,00%	8,00%	100%
Puglia	23,20%	25,00%	41,10%	8,90%	1,80%	100%
Toscana	30,90%	38,20%	20,60%	7,40%	2,90%	100%
Umbria	71,40%	14,30%	0,00%	14,30%	0,00%	100%
Veneto	26,40%	15,10%	30,20%	20,80%	7,50%	100%
Totale Regioni ordinarie	38,70%	28,30%	18,40%	9,40%	5,20%	100%
Friuli V. Giulia	80,00%	12,00%	8,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Bolzano	82,40%	17,60%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Trento	35,70%	42,90%	7,10%	14,30%	0,00%	100%
Sardegna	64,00%	16,00%	8,00%	4,00%	8,00%	100%
Sicilia	38,50%	19,20%	11,50%	30,80%	0,00%	100%
Trentino A.A.	60,00%	30,00%	10,00%	0,00%	0,00%	100%
Valle d'Aosta	70,00%	20,00%	5,00%	5,00%	0,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	62,00%	20,40%	7,30%	8,80%	1,50%	100%
TOTALE	43,30%	26,80%	16,20%	9,30%	4,40%	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 - 2019

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	inter-settoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	17	0	3	11	16	1	0	48
Basilicata	2	1	1	0	4	21	0	1	30
Calabria	0	13	0	3	33	13	0	0	62
Campania	0	14	2	0	0	12	0	0	28
Emilia R.	1	9	0	8	9	4	0	0	31
Lazio	4	13	1	0	4	7	0	0	29
Liguria	2	6	0	0	17	8	1	0	34
Lombardia	0	1	2	8	10	5	0	0	26
Marche	2	17	0	3	16	5	0	0	43
Molise	0	6	0	0	10	6	0	0	22
Piemonte	1	10	0	0	7	7	0	0	25
Puglia	4	20	0	0	17	15	0	0	56
Toscana	2	12	2	7	38	6	0	1	68
Umbria	1	1	0	0	1	4	0	0	7
Veneto	0	16	4	8	15	10	0	0	53
Totale Regioni ordinarie	19	156	12	40	192	139	2	2	562
Friuli V. Giulia	5	7	4	1	4	4	0	0	25
P.a. Bolzano	0	1	1	1	5	9	0	0	17
P.a. Trento	1	0	0	0	5	6	0	2	14
Sardegna	4	3	1	1	7	9	0	0	25
Sicilia	5	8	3	0	5	5	0	0	26
Trentino A.A.	3	1	1	0	0	5	0	0	10
Valle d'Aosta	0	2	0	3	7	7	0	1	20
Totale Regioni spec.e P.a.	18	22	10	6	33	45	0	3	137
TOTALE	37	178	22	46	225	184	2	5	699

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2019*

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,00%	35,40%	0,00%	6,30%	22,90%	33,30%	2,10%	0,00%	100%
Basilicata	6,70%	3,30%	3,30%	0,00%	13,30%	70,00%	0,00%	3,30%	100%
Calabria	0,00%	21,00%	0,00%	4,80%	53,20%	21,00%	0,00%	0,00%	100%
Campania	0,00%	50,00%	7,10%	0,00%	0,00%	42,90%	0,00%	0,00%	100%
Emilia R.	3,20%	29,00%	0,00%	25,80%	29,00%	12,90%	0,00%	0,00%	100%
Lazio	13,80%	44,80%	3,40%	0,00%	13,80%	24,10%	0,00%	0,00%	100%
Liguria	5,90%	17,60%	0,00%	0,00%	50,00%	23,50%	2,90%	0,00%	100%
Lombardia	0,00%	3,80%	7,70%	30,80%	38,50%	19,20%	0,00%	0,00%	100%
Marche	4,70%	39,50%	0,00%	7,00%	37,20%	11,60%	0,00%	0,00%	100%
Molise	0,00%	27,30%	0,00%	0,00%	45,50%	27,30%	0,00%	0,00%	100%
Piemonte	4,00%	40,00%	0,00%	0,00%	28,00%	28,00%	0,00%	0,00%	100%
Puglia	7,10%	35,70%	0,00%	0,00%	30,40%	26,80%	0,00%	0,00%	100%
Toscana	2,90%	17,60%	2,90%	10,30%	55,90%	8,80%	0,00%	1,50%	100%
Umbria	14,30%	14,30%	0,00%	0,00%	14,30%	57,10%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	0,00%	30,20%	7,50%	15,10%	28,30%	18,90%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni ordinarie	3,40%	27,80%	2,10%	7,10%	34,20%	24,70%	0,40%	0,40%	100%
Friuli V. Giulia	20,00%	28,00%	16,00%	4,00%	16,00%	16,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Bolzano	0,00%	5,90%	5,90%	5,90%	29,40%	52,90%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Trento	7,10%	0,00%	0,00%	0,00%	35,70%	42,90%	0,00%	14,30%	100%
Sardegna	16,00%	12,00%	4,00%	4,00%	28,00%	36,00%	0,00%	0,00%	100%
Sicilia	19,20%	30,80%	11,50%	0,00%	19,20%	19,20%	0,00%	0,00%	100%
Trentino A.A.	30,00%	10,00%	10,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	100%
Valle d'Aosta	0,00%	10,00%	0,00%	15,00%	35,00%	35,00%	0,00%	5,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	13,10%	16,10%	7,30%	4,40%	24,10%	32,80%	0,00%	2,20%	100%
TOTALE	5,30%	25,50%	3,10%	6,60%	32,20%	26,30%	0,30%	0,70%	100%

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

Tabella 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali - 2019

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	17	2	11,8
Basilicata	4	0	0
Calabria	13	2	15,4
Campania	16	3	18,8
Emilia R.	10	2	20
Lazio	18	3	16,7
Liguria	8	3	37,5
Lombardia	3	0	0
Marche	19	0	0
Molise	6	0	0
Piemonte	11	2	18,2
Puglia	24	3	12,5
Toscana	16	0	0
Umbria	2	0	0
Veneto	20	10	50
Totale Regioni ordinarie	187	30	16
Friuli V. Giulia	16	0	0
P.a. Bolzano	2	1	50
P.a. Trento	1	1	100
Sardegna	8	0	0
Sicilia	16	0	0
Trentino A.A.	5	0	0
Valle d'Aosta	2	2	100
Totale Regioni spec.e P.a.	50	4	8
TOTALE	237	34	14,3

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2019

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	64	34	30	0	0	46,9
Basilicata	39	37	2	0	0	5,1
Calabria	57	33	22	2	0	38,6
Campania	39	34	1	4	0	2,6
Emilia R.	27	18	9	0	0	33,3
Lazio	14	11	1	2	0	7,1
Liguria	33	12	16	5	0	48,5
Lombardia	43	26	15	2	0	34,9
Marche	41	19	12	10	0	29,3
Molise	27	18	9	0	0	33,3
Piemonte	25	14	5	6	0	20
Puglia	68	49	17	2	0	25
Toscana	64	22	37	5	0	57,8
Umbria	20	8	8	4	0	40
Veneto	49	28	17	4	0	34,7
Totale Regioni ordinarie	610	363	201	46	0	33
Friuli V. Giulia	48	21	17	10	0	35,4
P.a. Bolzano	24	9	11	4	0	45,8
P.a. Trento	19	7	12	0	0	63,2
Sardegna	27	8	18	1	0	66,7
Sicilia	14	12	2	0	0	14,3
Trentino A.A.	12	10	2	0	0	16,7
Valle d'Aosta	23	9	14	0	0	60,9
Totale Regioni spec.e P.a.	167	76	76	15	0	45,5
TOTALE	777	439	277	61	0	35,6

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2019 - Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	30
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	6
		4	Personale e amministrazione	25
		5	Enti locali, decentramento	28
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	26
		7	Multimateria	6
			Totale	122
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	7
		3	Industria	3
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	3
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	4
		6	Miniere e risorse geotermiche	4
		7	Commercio, fiere e mercati	8
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	19
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	26
		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.)	6
		13	Multimateria	4
	Totale	89		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	40
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	37
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	2
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	3
		5	Viabilità	2
		6	Trasporti	12
		7	Protezione civile	3

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	1
		9	Multimateria	0
			Totale	100
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	47
		2	Alimentazione	3
		3	Servizi sociali	32
		4	Istruzione scolastica e universitaria	6
		5	Formazione professionale	4
		6	Lavoro	8
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	29
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	2
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	9
		14	Multimateria	2
	Totale	147		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	182
		2	Contabilità regionale	5
		3	Tributi	2
		4	Multimateria	1
	Totale	190		
6	Multisetto* [*]			51
TOTALE				699

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

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2019

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	42	6	0	48	87,5	12,5	0	100
Basilicata	30	0	0	30	100	0	0	100
Calabria	50	12	0	62	80,6	19,4	0	100
Campania	13	15	0	28	46,4	53,6	0	100
Emilia R.	23	8	0	31	74,2	25,8	0	100
Lazio	19	7	3	29	65,5	24,1	10,3	100
Liguria	19	11	4	34	55,9	32,4	11,8	100
Lombardia	9	12	5	26	34,6	46,2	19,2	100
Marche	25	7	11	43	58	16,3	25,6	100
Molise	14	7	1	22	63,6	31,8	4,5	100
Piemonte	20	4	1	25	80	16	4	100
Puglia	34	17	5	56	60,7	30,4	8,9	100
Toscana	18	23	27	68	26,5	33,8	39,7	100
Umbria	5	2	0	7	71,4	28,6	0	100
Veneto	22	25	6	53	41,5	47,2	11,3	100
TOTALE	343	156	63	562	61	27,8	11,2	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 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2019

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	48	449	-401
Basilicata	30	2	28
Calabria	62	3	59
Campania	28	5	23
Emilia R.	31	32	-1
Lazio	29	33	-4
Liguria	34	16	18
Lombardia	26	5	21
Marche	43	5	38
Molise	22	2	20
Piemonte	25	23	2
Puglia	56	5	51
Toscana	68	12	56
Umbria	7	0	7
Veneto	53	15	38
Totale Regioni ordinarie	562	607	-45
Friuli V. Giulia	25	8	17
P.a. Bolzano	17	4	13
P.a. Trento	14	0	14
Sardegna	25	1	24
Sicilia	26	0	26
Trentino A.A.	10	0	10
Valle d'Aosta	20	0	20
Totale Regioni spec.e P.a.	137	13	124
TOTALE	699	620	79

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2019*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.708	1162	2.546
Basilicata	1.999	985	1.014
Calabria	1.613	646	967
Campania	1.649	655	994
Emilia R.	1.839	989	850
Lazio	2.371	978	1.393
Liguria	2.124	1.053	1.071
Lombardia	2.400	1.940	460
Marche	1.927	873	1.054
Molise	1.472	695	777
Piemonte	2.318	1.413	905
Puglia	1.917	594	1.323
Toscana	3.501	2.251	1.250
Umbria	1.877	1.023	854
Veneto	2.383	1.332	1.051
Totale Regioni ordinarie	33.098	16.589	16.509
Friuli V. Giulia	2.526	1.292	1.234
P.a. Bolzano	1.529	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.438	921	517
Sardegna	2.776	n.d.	n.d.
Sicilia	3.184	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.202	32	1.170
Valle d'Aosta	2.986	1.929	1.057
Totale Regioni spec.e P.a.	15.641	4.174	3.978
TOTALE	48.739	20.763	20.487

* La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.

Regolamenti 2019

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa. - 2019

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	48	4	52	7,7
Basilicata	30	2	32	6,3
Calabria	62	22	84	26,2
Campania	28	12	40	30
Emilia R.	31	6	37	16,2
Lazio	29	24	53	45,3
Liguria	34	5	39	12,8
Lombardia	26	11	37	29,7
Marche	43	4	47	8,5
Molise	22	2	24	8,3
Piemonte	25	10	35	28,6
Puglia	56	24	80	30
Toscana	68	15	83	18,1
Umbria	7	10	17	58,8
Veneto	53	4	57	7
Totale Regioni ordinarie	562	155	717	21,6
Friuli V. Giulia	25	92	117	78,6
P.a. Bolzano**	17	118	135	87,4
P.a. Trento	14	10	24	41,7
Sardegna	25	0	25	0
Sicilia	26	5	31	16,1
Trentino A.A.	10	7	17	41,2
Valle d'Aosta	20	0	20	0
Totale Regioni spec.e P.a.	137	232	369	62,9
TOTALE	699	387	1.086	35,6

* Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

** I 118 regolamenti sono: 40 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 78 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2019

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	351	16	367	4,4
Basilicata	153	74	227	32,6
Calabria	333	156	489	31,9
Campania	204	154	358	43
Emilia R.	299	134	433	30,9
Lazio	428	287	715	40,1
Liguria	288	59	347	17
Lombardia	258	104	362	28,7
Marche	406	36	442	8,1
Molise	151	19	170	11,2
Piemonte	396	105	501	21
Puglia	441	222	663	33,5
Toscana	825	446	1.271	35,1
Umbria	40	116	156	74,4
Veneto	472	21	493	4,3
Totale Regioni ordinarie	5.045	1.949	6.994	27,9
Friuli V. Giulia	618	1.157	1.775	65,2
P.a. Bolzano	291	249	540	46,1
P.a. Trento	250	54	304	17,8
Sardegna	188	0	188	0
Sicilia	289	39	328	11,9
Trentino A.A.	64	16	80	20
Valle d'Aosta	263	0	263	0
Totale Regioni spec.e P.a.	1.963	1.515	3.478	43,6
TOTALE	7.008	3.464	10.472	33,1

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2019

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	799	41	840	4,9
Basilicata	283	283	566	50
Calabria	649	373	1.022	36,5
Campania	615	613	1.228	49,9
Emilia R.	751	336	1.087	30,9
Lazio	1.391	717	2.108	34
Liguria	568	172	740	23,2
Lombardia	632	335	967	34,6
Marche	887	160	1.047	15,3
Molise	301	25	326	7,7
Piemonte	1.173	320	1.493	21,4
Puglia	1.101	453	1.554	29,2
Toscana	1.671	1.273	2.944	43,2
Umbria	68	438	506	86,6
Veneto	953	44	997	4,4
Totale Regioni ordinarie	11.842	5.583	17.425	32
Friuli V. Giulia	2.898	2.375	5.273	45
P.a. Bolzano	753	862	1.615	53,4
P.a. Trento	769	114	883	12,9
Sardegna	n.d.	0	n.d.	-
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	103	23	126	18,3
Valle d'Aosta	649	0	649	0
Totale Regioni spec.e P.a.	5.172	3.374	8.546	39,5
TOTALE	17.014	8.957	25.971	34,5

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2019

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produ- zione normativa C	B/C %
Abruzzo	56.972	2.369	59.341	4
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	48.124	32.698	80.822	40,5
Campania	51.988	37.443	89.431	41,9
Emilia R.	63.807	178.145	241.952	73,6
Lazio	120.536	54.782	175.318	31,2
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia	95.917	35.119	131.036	26,8
Marche	56.091	7.006	63.097	11,1
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	81.605	20.216	101.821	19,9
Puglia	104.851	137.027	241.878	56,7
Toscana	166.531	32.827	199.358	16,5
Umbria	5.223	30.795	36.018	85,5
Veneto	450.032	3.335	453.367	0,7
Totale Regioni ordinarie	1.301.677	571.762	1.873.439	30,5
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	71.275	8.633	79.908	10,8
Sardegna	n.d.	0	n.d.	-
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	470.704	1.746	472.450	0,4
Valle d'Aosta	45.116	0	45.116	0
Totale Regioni spec.e P.a.	587.095	10.379	597.474	1,7
TOTALE	1.888.772	582.141	2.470.913	23,6

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2019- Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	5
		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	47
		5	Enti locali, decentramento	4
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	9
		7	Multimateria	0
			Totale	65
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	3
		3	Industria	3
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	11
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	8
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	1
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	17
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	23
		10	Caccia, pesca e itticoltura	14
		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.)	13
		13	Multimateria	1
	Totale	97		
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	22
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	8
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	10
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	8

Segue Tabella 5

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	0
		Totale		
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	26
		2	Alimentazione	3
		3	Servizi sociali	35
		4	Istruzione scolastica e universitaria	20
		5	Formazione professionale	8
		6	Lavoro	10
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	12
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	5
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	1
		12	Sport	1
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	11
		14	Multimateria	1
Totale			135	
5	Finanza regionale	1	Bilancio	1
		2	Contabilità regionale	4
		3	Tributi	6
		4	Multimateria	0
		Totale		
6	Multisetore*			1
TOTALE				387

* 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 - 2019

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	4	3	75
Basilicata	2	0	0
Calabria	22	15	68,2
Campania	12	4	33,3
Emilia R.	6	1	16,7
Lazio	24	13	54,2
Liguria	5	3	60
Lombardia	11	6	54,5
Marche	4	2	50
Molise	2	1	50
Piemonte	10	3	30
Puglia	24	6	25
Toscana	15	11	73,3
Umbria	10	5	50
Veneto	4	3	75
Totale Regioni ordinarie	155	76	49
Friuli V. Giulia	92	54	58,7
P.a. Bolzano*	118	49	41,5
P.a. Trento	10	9	90
Sardegna	0	0	-
Sicilia	5	4	80
Trentino A.A.	7	5	71,4
Valle d'Aosta	0	0	-
Totale Regioni spec.e P.a.	232	121	52,2
TOTALE	387	197	50,9

* I 118 regolamenti sono: 40 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali di cui 24 di manutenzione) e 78 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali di cui 25 di manutenzione)

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2019

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	133	15	118
Basilicata	119	4	115
Calabria	227	27	200
Campania	131	3	128
Emilia R.	112	68	44
Lazio	387	64	323
Liguria	159	72	87
Lombardia	226	86	140
Marche	147	64	83
Molise	83	16	67
Piemonte	395	148	247
Puglia	495	90	405
Toscana	414	127	287
Umbria	248	93	155
Veneto	101	49	52
Totale Regioni ordinarie	3.377	926	2.451
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano**	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.053	531	522
Sardegna	n.d.	n.d.	-
Sicilia	192	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	129	78	51
Totale Regioni spec.e P.a.	1.374	609	573
TOTALE	4.751	1.535	3.024

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

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

Le leggi regionali nel 2018: tendenze generali

I dati riferiti alle leggi regionali del 2018 per molti aspetti confermano quanto emerso nelle precedenti rilevazioni.

La prima conferma riguarda il numero complessivo delle leggi prodotte che, ormai da alcuni anni (a partire dall'inizio della crisi economica), supera le 700 unità. Nel 2018, pur in presenza di un lieve decremento della produzione legislativa (10 unità) rispetto al 2017 si contano 767 leggi, con una media annua di leggi per regione pari a 34,9 (era di 35,3 nel 2017 e di 33 nel 2016).

La seconda conferma è relativa alla prevalenza delle leggi di manutenzione (31,4%).

La terza conferma concerne il dato relativo all'esercizio della potestà residuale che rispetto agli anni meno recenti (quando raggiungeva e/o superava il 40%) supera di poco il 25% (mentre prevale l'esercizio della potestà legislativa concorrente con il 67,3%).

Le leggi regionali nel 2018: i macrosettori

Un'ulteriore conferma di tendenze già messe in luce nelle rilevazioni dei vari anni riguarda, nonostante alcune lievi e fisiologiche differenze, la prevalenza di alcuni macrosettori su altri e la prevalenza significativa, al loro interno, di determinate materie. Tralasciando il macrosettore dell'ordinamento istituzionale e della finanza che fa la parte del leone con il 30,5% delle leggi sul totale complessivo delle leggi promulgate, il primo macrosettore di intervento regionale misurato in termini di leggi prodotte è, nel 2018, quello dei "servizi alla persona e alla comunità" con 183 leggi (pari al 23,9%). Con uno stacco sensibile, seguono, poi, il macrosettore dello "sviluppo economico" con 109 leggi (pari al 14,2%) e "territorio, ambiente e infrastrutture" con 78 leggi (pari al 10,2%). Naturalmente vanno qui messi in luce alcuni limiti delle rilevazioni a cui si fa riferimento. Queste, infatti, prendono in considerazione solo le leggi regionali e non tengono conto di tutte quelle attività regionali il cui esercizio passa attraverso altri tipi di atti come, ad esempio, piani, programmi, deliberazioni e accordi. Inoltre, va tenuto conto che molti ambiti materiali di intervento regionale sono disciplinati attraverso le leggi finanziarie, ora di stabilità, che contengono spesso numerose disposizioni organizzatorie e ordinamentali e, in parte, attraverso le leggi multisettoriali, considerate nel complesso e non rispetto alla disciplina delle singole materie in esse contenute.

Considerando, invece, il peso delle materie collegate al macrosettore di pertinenza e tralasciando la normativa istituzionale (il cui macrosettore conta complessivamente 126 leggi, pari al 16,4% del totale della produzione legislativa) risultano particolarmente presenti, nel macrosettore dello "sviluppo economico" la materia "agricoltura e foreste" con il 32,1% e "caccia e pesca" con il 16,5% (che, considerate nel complesso come sviluppo rurale, raggiungono il 48,6% sul totale del macrosettore); nei "servizi alla persona e alla comunità" la "tutela della salute" con il 29,5% e i "servizi sociali" con il 27,9%; nel macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture" le materie "territorio e urbanistica" con il 38,5% e "protezione della natura e dell'ambiente" con il 30,8%.

I regolamenti regionali nel 2018

Anche i dati relativi ai regolamenti confermano quanto emerso nelle precedenti rilevazioni.

È sempre molto significativo l'utilizzo di regolamenti da parte delle regioni a statuto speciale e di alcune regioni ordinarie.

Il dato complessivo è di 464 regolamenti: 140 nelle regioni ordinarie e 324 nelle regioni speciali e province autonome. Si registra, dunque, una contrazione di 40 unità rispetto al 2017: 18 unità in meno nelle regioni a statuto speciale e 12 nelle regioni ordinarie.

Il 99,4% è costituito da regolamenti di Giunta e solo lo 0,6% da regolamenti di Consiglio, secondo un *trend* che rispecchia, per le Regioni ordinarie in particolare, le scelte fatte in sede di attuazione statutaria (prevalenza dell'attribuzione della potestà regolamentare agli Esecutivi).

Per quanto riguarda, infine, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori nel 2018 si registra, a differenza degli anni precedenti, un ordine di prevalenza identico a quello segnalato per le leggi. Tralasciando il macrosettore dell'ordinamento istituzionale e della finanza regionale con rispettivamente 68 e 15 regolamenti, il primo macrosettore di intervento regionale misurato in termini di regolamenti prodotti è, quello dei "servizi alla persona e alla comunità" con 165 regolamenti (pari al 35,6%). Seguono, poi, il macrosettore dello "sviluppo economico" con 130 regolamenti (pari al 28,0%) e il "territorio, ambiente e infrastrutture" con 86 regolamenti (pari al 18,5%). Anche rispetto agli ambiti materiali valgono, per la normazione secondaria, le medesime considerazioni fatte per le leggi. All'interno dei macrosettori predominano: nello "sviluppo economico", "agricoltura e foreste" (47 regolamenti pari al 36,2%) e "caccia e pesca" (18 regolamenti pari al 13,8%) che considerati insieme come sviluppo rurale raggiungono il 50%; nel "territorio, ambiente e infrastrutture", "territorio e urbanistica" (27 regolamenti pari al 31,4%) e "protezione della natura" (20 regolamenti pari al 23,3%); nei "servizi alla persona e alla comunità", i "servizi sociali" (37 regolamenti pari al 22,4%) e la "tutela della salute" (35 regolamenti pari al 21,2%).

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2018

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	44	498	1.215	80.456
Basilicata	56	576	1.447	n.d.
Calabria	54	548	1.273	89.508
Campania	61	280	647	425.612
Emilia R.	26	469	1.017	428.234
Lazio	14	214	662	80.909
Liguria	32	335	712	n.d.
Lombardia	29	198	453	68.182
Marche	52	364	750	50.647
Molise	15	117	250	n.d.
Piemonte	31	611	1.432	113.589
Puglia	68	543	1270	139.655
Toscana	58	749	1.821	156.202
Umbria	14	352	944	74.155
Veneto	49	497	1.184	87.299
Totale Regioni ordinarie	603	6.351	15.077	1.794.448
Friuli V. Giulia	31	467	2.740	n.d.
P.a. Bolzano	22	399	1.175	n.d.
P.a. Trento	16	172	343	34.573
Sardegna	50	439	1.595	136.378
Sicilia	25	249	749	49.616
Trentino A.A.	7	389	1.027	334.234
Valle d'Aosta	13	231	593	50.224
Totale Regioni spec.e P.a.	164	2.346	8.222	605.025

TOTALE	767	8.697	23.299	2.399.473
---------------	------------	--------------	---------------	------------------

n. medio di leggi per regione **34,9**

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2018

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	44	498	1.215	80.456
Basilicata	55	575	1.445	n.d.
Calabria	54	548	1.273	89.508
Campania	61	280	647	425.612
Emilia R.	26	469	1.017	428.234
Lazio	14	214	662	80.909
Liguria	32	335	712	n.d.
Lombardia	29	198	453	68.182
Marche	52	364	750	50.647
Molise	14	106	236	n.d.
Piemonte	31	611	1.432	113.589
Puglia	68	543	1270	139.655
Toscana	57	748	1.820	155.364
Umbria	14	352	944	74.155
Veneto	49	497	1.184	87.299
Totale Regioni ordinarie	600	6.338	15.060	1.793.610
Friuli V. Giulia	30	445	2.717	n.d.
P.a. Bolzano	20	368	1.069	n.d.
P.a. Trento	14	166	333	33.773
Sardegna	49	436	1.591	135.567
Sicilia	25	249	749	49.616
Trentino A.A.	7	389	1.027	334.234
Valle d'Aosta	13	231	593	50.224
Totale Regioni spec.e P.a.	158	2.284	8.079	603.414
TOTALE	758	8.622	23.139	2.397.024

n. medio di leggi per regione **34,5**

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2018

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	1	1	2	n.d.
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	0	0	0	0
Molise	1	11	14	n.d.
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	1	1	838
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	3	13	17	838
Friuli V. Giulia	1	22	23	n.d.
P.a. Bolzano	2	31	106	n.d.
P.a. Trento	2	6	10	800
Sardegna	1	3	4	811
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.	6	62	143	1.611
TOTALE	9	75	160	2.449

n. medio di leggi per regione

0,4

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2018 - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	17	27	0	0	0	0	44
Basilicata	42	14	0	0	0	0	56
Calabria	19	31	3	0	0	1	54
Campania	42	19	0	0	0	0	61
Emilia R.	21	5	0	0	0	0	26
Lazio	12	2	0	0	0	0	14
Liguria	22	8	2	0	0	0	32
Lombardia	18	11	0	0	0	0	29
Marche	16	36	0	0	0	0	52
Molise	9	6	0	0	0	0	15
Piemonte	24	7	0	0	0	0	31
Puglia	43	24	1	0	0	0	68
Toscana	42	15	1	0	0	0	58
Umbria	11	3	0	0	0	0	14
Veneto	25	24	0	0	0	0	49
Totale Regioni ordinarie	363	232	7	0	0	1	603
Friuli V. Giulia	20	10	1	0	0	0	31
P.a. Bolzano	20	2	0	0	0	0	22
P.a. Trento	5	8	3	0	0	0	16
Sardegna	23	27	0	0	0	0	50
Sicilia	13	11	1	0	0	0	25
Trentino A.A.	6	1	0	0	0	0	7
Valle d'Aosta	11	2	0	0	0	0	13
Totale Regioni spec.e P.a.	98	61	5	0	0	0	164
TOTALE	461	293	12	0	0	1	767

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. La legge della Calabria classificata in "Altro" è di iniziativa CAL/Consiglio regionale.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2018*

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	38,60%	61,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Basilicata	75,00%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Calabria	35,20%	57,40%	5,60%	0,00%	0,00%	1,90%	100%
Campania	68,90%	31,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Emilia R.	80,80%	19,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Lazio	85,70%	14,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Liguria	68,80%	25,00%	6,30%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Lombardia	62,10%	37,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Marche	30,80%	69,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Molise	60,00%	40,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Piemonte	77,40%	22,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Puglia	63,20%	35,30%	1,50%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Toscana	72,40%	25,90%	1,70%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Umbria	78,60%	21,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	51,00%	49,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni ordinarie	60,20%	38,50%	1,20%	0,00%	0,00%	0,20%	100%
Friuli V. Giulia	64,50%	32,30%	3,20%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Bolzano	90,90%	9,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
P.a. Trento	31,30%	50,00%	18,80%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Sardegna	46,00%	54,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Sicilia	52,00%	44,00%	4,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Trentino A.A.	85,70%	14,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Valle d'Aosta	84,60%	15,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	59,80%	37,20%	3,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
TOTALE	60,10%	38,20%	1,60%	0,00%	0,00%	0,10%	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. La legge della Calabria classificata in "Altro" è di iniziativa CAL/Consiglio regionale.

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2018

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	10	12	8	8	6	44
Basilicata	27	11	1	5	12	56
Calabria	17	15	6	9	7	54
Campania	27	26	6	1	1	61
Emilia R.	9	8	6	3	0	26
Lazio	11	2	1	0	0	14
Liguria	10	11	5	2	4	32
Lombardia	14	14	1	0	0	29
Marche	16	36	0	0	0	52
Molise	10	3	2	0	0	15
Piemonte	15	5	3	3	5	31
Puglia	35	23	9	1	0	68
Toscana	19	22	10	3	4	58
Umbria	5	5	4	0	0	14
Veneto	17	11	6	8	7	49
Totale Regioni ordinarie	242	204	68	43	46	603
Friuli V. Giulia	20	7	2	1	1	31
P.a. Bolzano	12	9	0	1	0	22
P.a. Trento	2	4	6	3	1	16
Sardegna	29	6	6	4	5	50
Sicilia	16	2	3	4	0	25
Trentino A.A.	0	3	2	1	1	7
Valle d'Aosta	7	5	1	0	0	13
Totale Regioni spec.e P.a.	86	36	20	14	8	164
TOTALE	328	240	88	57	54	767

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2018*

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	22,70%	27,30%	18,20%	18,20%	13,60%	100%
Basilicata	48,20%	19,60%	1,80%	8,90%	21,40%	100%
Calabria	31,50%	27,80%	11,10%	16,70%	13,00%	100%
Campania	44,30%	42,60%	9,80%	1,60%	1,60%	100%
Emilia R.	34,60%	30,80%	23,10%	11,50%	0,00%	100%
Lazio	78,60%	14,30%	7,10%	0,00%	0,00%	100%
Liguria	31,30%	34,40%	15,60%	6,30%	12,50%	100%
Lombardia	48,30%	48,30%	3,40%	0,00%	0,00%	100%
Marche	30,80%	69,20%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Molise	66,70%	20,00%	13,30%	0,00%	0,00%	100%
Piemonte	48,40%	16,10%	9,70%	9,70%	16,10%	100%
Puglia	51,50%	33,80%	13,20%	1,50%	0,00%	100%
Toscana	32,80%	37,90%	17,20%	5,20%	6,90%	100%
Umbria	35,70%	35,70%	28,60%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	34,70%	22,40%	12,20%	16,30%	14,30%	100%
Totale Regioni ordinarie	40,10%	33,80%	11,30%	7,10%	7,60%	100%
Friuli V. Giulia	64,50%	22,60%	6,50%	3,20%	3,20%	100%
P.a. Bolzano	54,50%	40,90%	0,00%	4,50%	0,00%	100%
P.a. Trento	12,50%	25,00%	37,50%	18,80%	6,30%	100%
Sardegna	58,00%	12,00%	12,00%	8,00%	10,00%	100%
Sicilia	64,00%	8,00%	12,00%	16,00%	0,00%	100%
Trentino A.A.	0,00%	42,90%	28,60%	14,30%	14,30%	100%
Valle d'Aosta	53,80%	38,50%	7,70%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	52,40%	22,00%	12,20%	8,50%	4,90%	100%
TOTALE	42,80%	31,30%	11,50%	7,40%	7,00%	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 - 2018

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	inter-settoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	1	15	0	0	14	14	0	0	44
Basilicata	1	19	1	0	11	23	0	1	56
Calabria	0	16	0	3	23	12	0	0	54
Campania	3	10	2	2	6	38	0	0	61
Emilia R.	1	7	0	5	9	4	0	0	26
Lazio	0	4	1	0	1	8	0	0	14
Liguria	2	7	3	0	12	8	0	0	32
Lombardia	0	3	0	11	10	4	1	0	29
Marche	0	14	0	2	27	8	1	0	52
Molise	1	2	2	0	2	7	0	1	15
Piemonte	0	19	0	1	4	7	0	0	31
Puglia	2	20	0	0	24	22	0	0	68
Toscana	3	10	1	4	33	6	0	1	58
Umbria	0	6	1	0	3	4	0	0	14
Veneto	2	17	2	3	14	11	0	0	49
Totale Regioni ordinarie	16	169	13	31	193	176	2	3	603
Friuli V. Giulia	7	9	2	0	6	6	0	1	31
P.a. Bolzano	2	3	1	1	4	9	0	2	22
P.a. Trento	0	2	0	0	9	3	0	2	16
Sardegna	0	11	0	10	16	12	0	1	50
Sicilia	3	4	0	1	7	10	0	0	25
Trentino A.A.	0	2	0	0	2	3	0	0	7
Valle d'Aosta	1	3	0	0	4	5	0	0	13
Totale Regioni spec.e P.a.	13	34	3	12	48	48	0	6	164
TOTALE	29	203	16	43	241	224	2	9	767

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2018*

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	2,30%	34,10%	0,00%	0,00%	31,80%	31,80%	0,00%	0,00%	100%
Basilicata	1,80%	33,90%	1,80%	0,00%	19,60%	41,10%	0,00%	1,80%	100%
Calabria	0,00%	29,60%	0,00%	5,60%	42,60%	22,20%	0,00%	0,00%	100%
Campania	4,90%	16,40%	3,30%	3,30%	9,80%	62,30%	0,00%	0,00%	100%
Emilia R.	3,80%	26,90%	0,00%	19,20%	34,60%	15,40%	0,00%	0,00%	100%
Lazio	0,00%	28,60%	7,10%	0,00%	7,10%	57,10%	0,00%	0,00%	100%
Liguria	6,30%	21,90%	9,40%	0,00%	37,50%	25,00%	0,00%	0,00%	100%
Lombardia	0,00%	10,30%	0,00%	37,90%	34,50%	13,80%	3,40%	0,00%	100%
Marche	0,00%	26,90%	0,00%	3,80%	51,90%	15,40%	1,90%	0,00%	100%
Molise	6,70%	13,30%	13,30%	0,00%	13,30%	46,70%	0,00%	6,70%	100%
Piemonte	0,00%	61,30%	0,00%	3,20%	12,90%	22,60%	0,00%	0,00%	100%
Puglia	2,90%	29,40%	0,00%	0,00%	35,30%	32,40%	0,00%	0,00%	100%
Toscana	5,20%	17,20%	1,70%	6,90%	56,90%	10,30%	0,00%	1,70%	100%
Umbria	0,00%	42,90%	7,10%	0,00%	21,40%	28,60%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	4,10%	34,70%	4,10%	6,10%	28,60%	22,40%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni ordinarie	2,70%	28,00%	2,20%	5,10%	32,00%	29,20%	0,30%	0,50%	100%
Friuli V. Giulia	22,60%	29,00%	6,50%	0,00%	19,40%	19,40%	0,00%	3,20%	100%
P.a. Bolzano	9,10%	13,60%	4,50%	4,50%	18,20%	40,90%	0,00%	9,10%	100%
P.a. Trento	0,00%	12,50%	0,00%	0,00%	56,30%	18,80%	0,00%	12,50%	100%
Sardegna	0,00%	22,00%	0,00%	20,00%	32,00%	24,00%	0,00%	2,00%	100%
Sicilia	12,00%	16,00%	0,00%	4,00%	28,00%	40,00%	0,00%	0,00%	100%
Trentino A.A.	0,00%	28,60%	0,00%	0,00%	28,60%	42,90%	0,00%	0,00%	100%
Valle d'Aosta	7,70%	23,10%	0,00%	0,00%	30,80%	38,50%	0,00%	0,00%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	7,90%	20,70%	1,80%	7,30%	29,30%	29,30%	0,00%	3,70%	100%
TOTALE	3,80%	26,50%	2,10%	5,60%	31,40%	29,20%	0,30%	1,20%	100%

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

Tabella 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali - 2018

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	16	4	25
Basilicata	21	3	14,3
Calabria	16	1	6,3
Campania	15	0	0
Emilia R.	8	3	37,5
Lazio	5	1	20
Liguria	12	2	16,7
Lombardia	3	0	0
Marche	14	11	78,6
Molise	5	0	0
Piemonte	19	2	10,5
Puglia	22	5	22,7
Toscana	14	1	7,1
Umbria	7	2	28,6
Veneto	21	5	23,8
Totale Regioni ordinarie	198	40	20,2
Friuli V. Giulia	18	3	16,7
P.a. Bolzano	6	1	16,7
P.a. Trento	2	1	50
Sardegna	11	4	36,4
Sicilia	7	0	0
Trentino A.A.	2	0	0
Valle d'Aosta	4	4	100
Totale Regioni spec.e P.a.	50	13	26
TOTALE	248	53	21,4

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2018

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	44	30	13	0	1	29,5
Basilicata	56	44	12	0	0	21,4
Calabria	54	29	21	4	0	38,9
Campania	61	56	4	1	0	6,6
Emilia R.	26	17	9	0	0	34,6
Lazio	14	9	2	3	0	14,3
Liguria	32	16	14	2	0	43,8
Lombardia	29	15	11	3	0	37,9
Marche	52	18	30	4	0	57,7
Molise	15	9	6	0	0	40
Piemonte	31	20	5	6	0	16,1
Puglia	68	49	19	0	0	27,9
Toscana	58	22	32	4	0	55,2
Umbria	14	10	3	1	0	21,4
Veneto	49	25	16	8	0	32,7
Totale Regioni ordinarie	603	369	197	36	1	32,7
Friuli V. Giulia	31	9	12	10	0	38,7
P.a. Bolzano	22	11	9	2	0	40,9
P.a. Trento	16	3	11	2	0	68,8
Sardegna	50	30	20	0	0	40
Sicilia	25	11	0	14	0	0
Trentino A.A.	7	5	1	1	0	14,3
Valle d'Aosta	13	6	4	3	0	30,8
Totale Regioni spec.e P.a.	164	75	57	32	0	34,8
TOTALE	767	444	254	68	1	33,1

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2018 - regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	16
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	13
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4	Personale e amministrazione	23
		5	Enti locali, decentramento	44
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	20
		7	Multimateria	6
			Totale	126
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	3
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	7
		7	Commercio, fiere e mercati	12
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	15
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	35
		10	Caccia, pesca e itticoltura	18
		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.)	7
		13	Multimateria	2
	Totale	109		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	30
		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, aeroporti, ecc.)	6
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	4

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	0
		9	Multimateria	1
		Totale		
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	54
		2	Alimentazione	3
		3	Servizi sociali	51
		4	Istruzione scolastica e universitaria	10
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	11
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	16
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	5
		11	Spettacolo	0
		12	Sport	6
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	22
		14	Multimateria	2
Totale			183	
5	Finanza regionale	1	Bilancio	224
		2	Contabilità regionale	5
		3	Tributi	4
		4	Multimateria	1
Totale			234	
6	Multisetore*			37
TOTALE				767

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

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2018

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	33	11	0	44	75	25	0	100
Basilicata	55	1	0	56	98,2	1,8	0	100
Calabria	44	10	0	54	81,5	18,5	0	100
Campania	54	7	0	61	88,5	11,5	0	100
Emilia R.	14	12	0	26	53,8	46,2	0	100
Lazio	11	1	2	14	78,6	7,1	14,3	100
Liguria	22	8	2	32	68,8	25	6,3	100
Lombardia	11	15	3	29	37,9	51,7	10,3	100
Marche	31	17	4	52	59,5	32,7	7,7	100
Molise	12	2	1	15	80	13,3	6,7	100
Piemonte	24	7	0	31	77,4	22,6	0	100
Puglia	44	21	3	68	64,7	30,9	4,4	100
Toscana	16	18	24	58	27,6	31	41,4	100
Umbria	8	5	1	14	57,1	35,7	7,1	100
Veneto	27	19	3	49	55,1	38,8	6,1	100
TOTALE	406	154	43	603	67,3	25,5	7,1	100

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

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2018

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	44	20	24
Basilicata	56	2	54
Calabria	54	21	33
Campania	61	0	61
Emilia R.	26	48	-22
Lazio	14	1	13
Liguria	32	1	31
Lombardia	29	152	-123
Marche	52	7	45
Molise	15	1	14
Piemonte	31	43	-12
Puglia	68	4	64
Toscana	58	14	44
Umbria	14	14	0
Veneto	49	9	40
Totale Regioni ordinarie	603	337	266
Friuli V. Giulia	31	9	22
P.a. Bolzano	22	4	18
P.a. Trento	16	3	13
Sardegna	50	1	49
Sicilia	25	1	24
Trentino A.A.	7	0	7
Valle d'Aosta	13	3	10
Totale Regioni spec.e P.a.	164	21	143
TOTALE	767	358	409

Tabella 9a Leggi vigenti al 31 dicembre 2018*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.660	713	2.947
Basilicata	1.969	983	986
Calabria	1.551	643	908
Campania	1.621	650	971
Emilia R.	1.808	957	851
Lazio	2.342	946	1.396
Liguria	2.090	1.041	1.049
Lombardia	2.374	1.935	439
Marche	1.884	868	1.016
Molise	1.450	693	757
Piemonte	2.293	1.388	905
Puglia	1.861	589	1.272
Toscana	3.433	2.233	1.200
Umbria	1.870	1.023	847
Veneto	2.330	1.317	1.013
Totale Regioni ordinarie	32.536	15.979	16.557
Friuli V. Giulia	2.501	1.284	1.217
P.a. Bolzano	1.512	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.424	920	504
Sardegna	2.751	n.d.	n.d.
Sicilia	3.158	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.192	32	1.160
Valle d'Aosta	2.966	1.929	1.037
Totale Regioni spec.e P.a.	15.504	4.165	3.918
TOTALE	48.040	20.144	20.475

* La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.

Regolamenti

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2018

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	44	0	44	0
Basilicata	56	1	57	1,8
Calabria	54	20	74	27
Campania	61	11	72	15,3
Emilia R.	26	4	30	13,3
Lazio	14	22	36	61,1
Liguria	32	4	36	11,1
Lombardia	29	8	37	21,6
Marche	52	7	59	11,9
Molise	15	2	17	11,8
Piemonte	31	8	39	20,5
Puglia	68	19	87	21,8
Toscana	58	18	76	23,7
Umbria	14	12	26	46,2
Veneto	49	4	53	7,5
Totale Regioni ordinarie	603	140	743	18,8
Friuli V. Giulia	31	82	113	72,6
P.a. Bolzano**	22	206	228	90,4
P.a. Trento	16	20	36	55,6
Sardegna	50	1	51	2
Sicilia	25	6	31	19,4
Trentino A.A.	7	9	16	56,3
Valle d'Aosta	13	0	13	0
Totale Regioni spec.e P.a.	164	324	488	66,4
TOTALE	767	464	1.231	37,7

*Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

**I 206 regolamenti sono: 41 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 165 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2018

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	498	0	498	0
Basilicata	576	56	632	8,9
Calabria	548	110	658	16,7
Campania	280	198	478	41,4
Emilia R.	469	151	620	24,4
Lazio	214	193	407	47,4
Liguria	335	84	419	20
Lombardia	198	61	259	23,6
Marche	364	27	391	6,9
Molise	117	17	134	12,7
Piemonte	611	71	682	10,4
Puglia	543	276	819	33,7
Toscana	749	446	1.195	37,3
Umbria	352	118	470	25,1
Veneto	497	72	569	12,7
Totale Regioni ordinarie	6.351	1.880	8.231	22,8
Friuli V. Giulia	467	947	1.414	67
P.a. Bolzano	399	272	671	40,5
P.a. Trento	172	206	378	54,5
Sardegna	439	8	447	1,8
Sicilia	249	53	302	17,5
Trentino A.A.	389	77	466	16,5
Valle d'Aosta	231	0	231	0
Totale Regioni spec.e P.a.	2.346	1.563	3.909	40
TOTALE	8.697	3.443	12.140	28,4

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2018

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.215	0	1.215	0
Basilicata	1.447	191	1.638	11,7
Calabria	1.273	261	1.534	17
Campania	647	766	1.413	54,2
Emilia R.	1.017	743	1.760	42,2
Lazio	662	444	1.106	40,1
Liguria	712	223	935	23,9
Lombardia	453	162	615	26,3
Marche	750	78	828	9,4
Molise	250	40	290	13,8
Piemonte	1.432	198	1.630	12,1
Puglia	1.270	851	2.121	40,1
Toscana	1.821	1.273	3.094	41,1
Umbria	944	331	1.275	26
Veneto	1.184	369	1.553	23,8
Totale Regioni ordinarie	15.077	5.930	21.007	28,2
Friuli V. Giulia	2.740	2.140	4.880	43,9
P.a. Bolzano	1.175	1.063	2.238	47,5
P.a. Trento	343	433	776	55,8
Sardegna	1.595	8	1.603	0,5
Sicilia	7.490	199	7.689	2,6
Trentino A.A.	1.027	231	1.258	18,4
Valle d'Aosta	593	0	593	0
Totale Regioni spec.e P.a.	14.963	4.074	19.037	21,4
TOTALE	30.040	10.004	40.044	25

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2018

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produ- zione normativa C	B/C %
Abruzzo	80.456	0	80.456	0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	89.508	19.507	109.015	17,9
Campania	425.612	312.346	737.958	42,3
Emilia R.	428.234	205.821	634.055	32,5
Lazio	80.909	71.286	152.195	46,8
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia	68.182	11.911	80.093	14,9
Marche	50.647	5.688	56.335	10,1
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	113.589	19.998	133.587	15
Puglia	139.655	58.405	198.060	29,5
Toscana	156.202	92.770	248.972	37,3
Umbria	74.155	17.271	91.426	18,9
Veneto	87.299	137.217	224.516	61,1
Totale Regioni ordinarie	1.794.448	952.220	2.746.668	34,7
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	34.573	51.967	86.540	60
Sardegna	136.378	1.362	137.740	1
Sicilia	49.616	17.948	67.564	26,6
Trentino A.A.	334.234	37.021	371.255	10
Valle d'Aosta	50.224	0	50.224	0
Totale Regioni spec.e P.a.	605.025	108.298	713.323	15,2
TOTALE	2.399.473	1.060.518	3.459.991	30,7

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2018

	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	2
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	52
		5	Enti locali, decentramento	7
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	6
		7	Multimateria	0
			Totale	68
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	4
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	4
		3	Industria	4
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	7
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	15
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	47
		10	Caccia, pesca e itticoltura	18
		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.)	11
		13	Multimateria	1
	Totale	130		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	27
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	20
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	16
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	7
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	9
		7	Protezione civile	3

Segue Tabella 5

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	4
		9	Multimateria	0
			Totale	86
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	35
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	37
		4	Istruzione scolastica e universitaria	15
		5	Formazione professionale	17
		6	Lavoro	16
		7	Previdenza complementare e integrativa	4
		8	Beni e attività culturali	21
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	4
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	10
		14	Multimateria	1
	Totale	165		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	3
		2	Contabilità regionale	4
		3	Tributi	7
		4	Multimateria	1
			Totale	15
6	Multisetto*		0	
TOTALE				464

* 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 - 2018

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	0	0	-
Basilicata	1	0	0
Calabria	20	13	65
Campania	11	4	36,4
Emilia R.	4	0	0
Lazio	22	16	72,7
Liguria	4	3	75
Lombardia	8	4	50
Marche	7	4	57,1
Molise	2	1	50
Piemonte	8	5	62,5
Puglia	19	13	68,4
Toscana	18	9	50
Umbria	12	8	66,7
Veneto	4	0	0
Totale Regioni ordinarie	140	80	57,1
Friuli V. Giulia	82	49	59,8
P.a. Bolzano*	206	62	30,1
P.a. Trento	20	17	85
Sardegna	1	1	100
Sicilia	6	0	0
Trentino A.A.	9	6	66,7
Valle d'Aosta	0	0	-
Totale Regioni spec.e P.a.	324	135	41,7
TOTALE	464	215	46,3

* I 206 regolamenti sono: 41 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali di cui 26 di manutenzione) e 165 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali di cui 36 di manutenzione).

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2018

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	129	15	114
Basilicata	117	4	113
Calabria**	205	27	178
Campania	119	3	116
Emilia R.	106	66	40
Lazio	363	61	302
Liguria	153	72	81
Lombardia	215	77	138
Marche	143	53	90
Molise	81	16	65
Piemonte	385	145	240
Puglia	471	77	394
Toscana	399	126	273
Umbria	238	91	147
Veneto	97	49	48
Totale Regioni ordinarie	3.215	881	2.334
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.043	531	512
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	187	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	129	78	51
Totale Regioni spec.e P.a.	1.359	609	563
TOTALE	4.574	1.490	2.897

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

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

4. LA LEGISLAZIONE NEGLI STATI EUROPEI NEL 2018-2019

*a cura dell'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca
della Camera dei deputati*

Premessa

I dati di seguito riportati consentono una comparazione tra alcune caratteristiche della produzione legislativa italiana e quella di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. In particolare, emerge in tutti gli Stati considerati una predominanza ancora più netta dell'iniziativa governativa. Inoltre, come già segnalato in precedenti rapporti, è la normativa in materia istituzionale a caratterizzarsi, almeno dal punto di vista quantitativo, come terreno privilegiato di azione legislativa; un dato che è vero non solo in Italia ma anche negli altri Stati europei presi in considerazione. È probabile che questo discenda anche dalla tendenza - anche questa non solo italiana - a concentrare in pochi provvedimenti le misure di carattere finanziario (ma da notare il dato quantitativamente rilevante delle leggi di natura finanziaria nel Regno Unito). In maniera analoga all'Italia anche la Francia presenta un'alta percentuale di leggi ascrivibile al settore "Ordinamento istituzionale - Estero" (prevalentemente leggi di autorizzazione alla ratifica). Merita rilevare infine il peso percentuale in Germania delle leggi in materia di "servizi alle persone e alle comunità", fenomeno che non si riscontra negli altri Paesi.

Nel 2019, a fronte delle 78 leggi approvate in Italia, sono state approvate 70 leggi in Francia, 125 in Germania, 31 nel Regno Unito e 26 in Spagna.

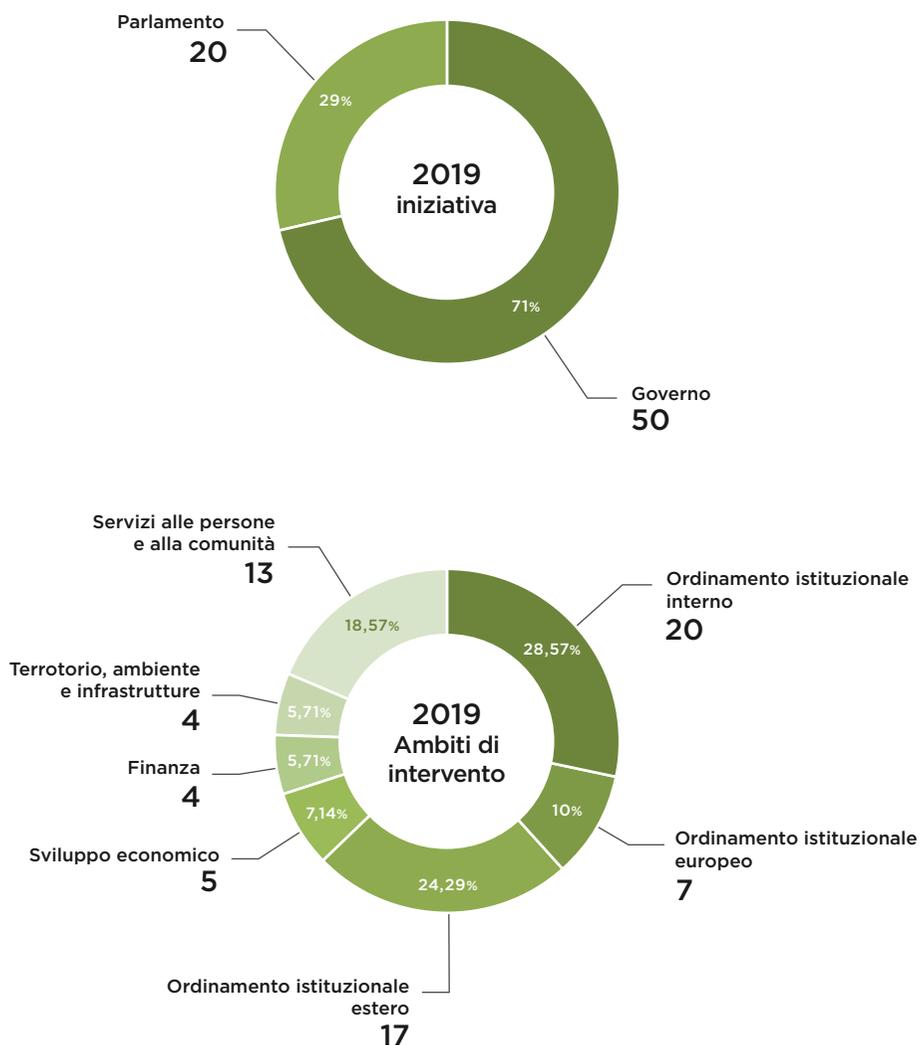
Nel 2018, a fronte delle 21 leggi approvate in Italia (e si consideri che si è trattato per il nostro Paese di un anno elettorale) sono state approvate 68 leggi in Francia, 58 in Germania, 34 nel Regno Unito e 16 in Spagna.

Per gli elenchi delle leggi approvate si rinvia all'Appendice.

FRANCIA 2019

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2019 le leggi approvate in Francia sono state per il **71%** di iniziativa governativa e per il **29%** di iniziativa parlamentare.

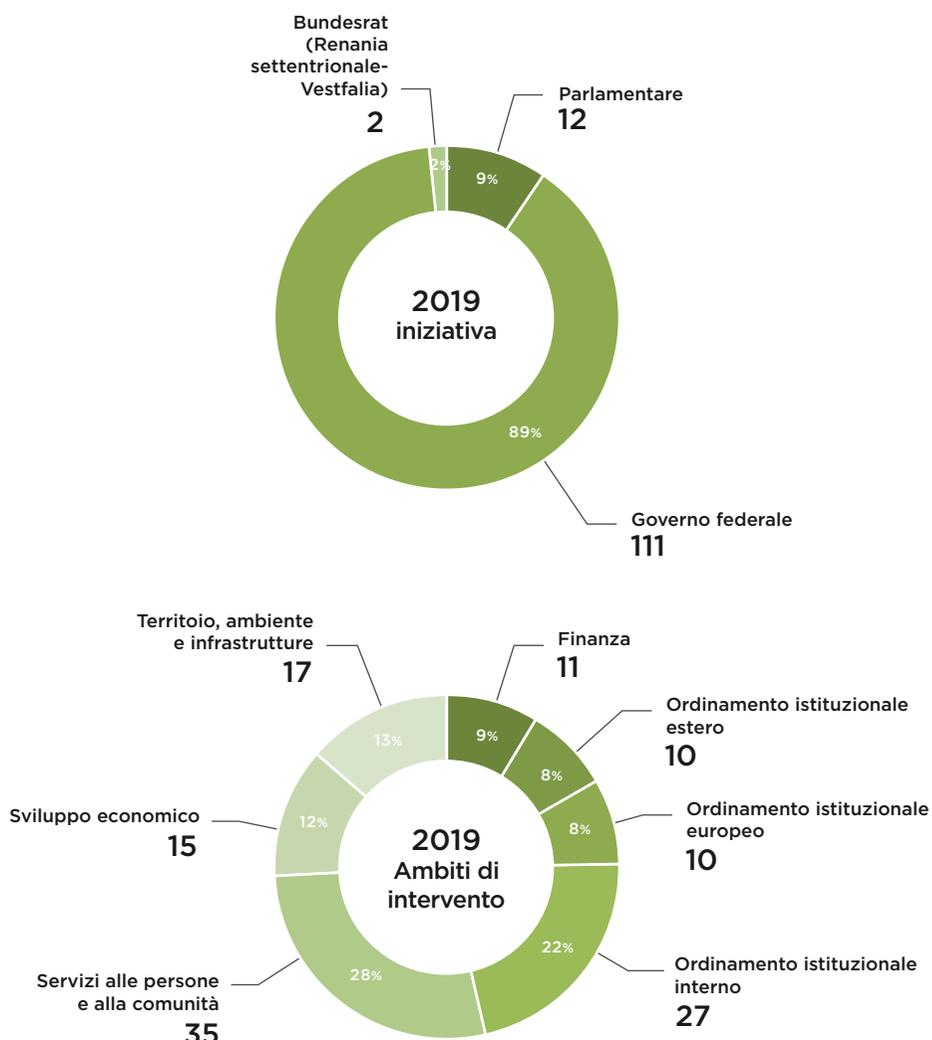
Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno, con oltre il **28%**, seguito dall'ordinamento istituzionale estero, con oltre il **24%**.



GERMANIA 2019

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Germania sono state per l'**89%** di iniziativa governativa e per il **9%** di iniziativa parlamentare.

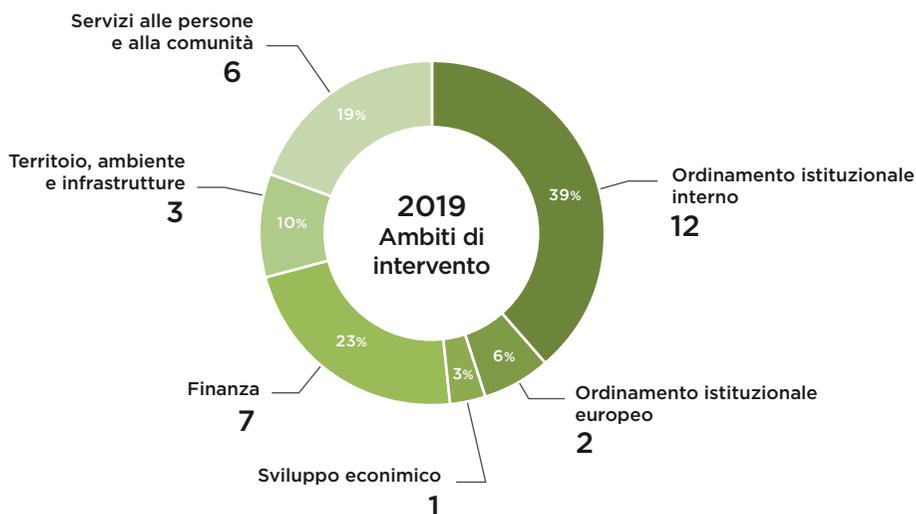
Il settore di intervento privilegiato è stato quello dei servizi alle persone e alle comunità (**28%**) seguito dall'ordinamento istituzionale interno (**22%**)



REGNO UNITO 2019

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate nel Regno Unito sono state per l'**87%** di iniziativa governativa e per il 13% di iniziativa parlamentare.

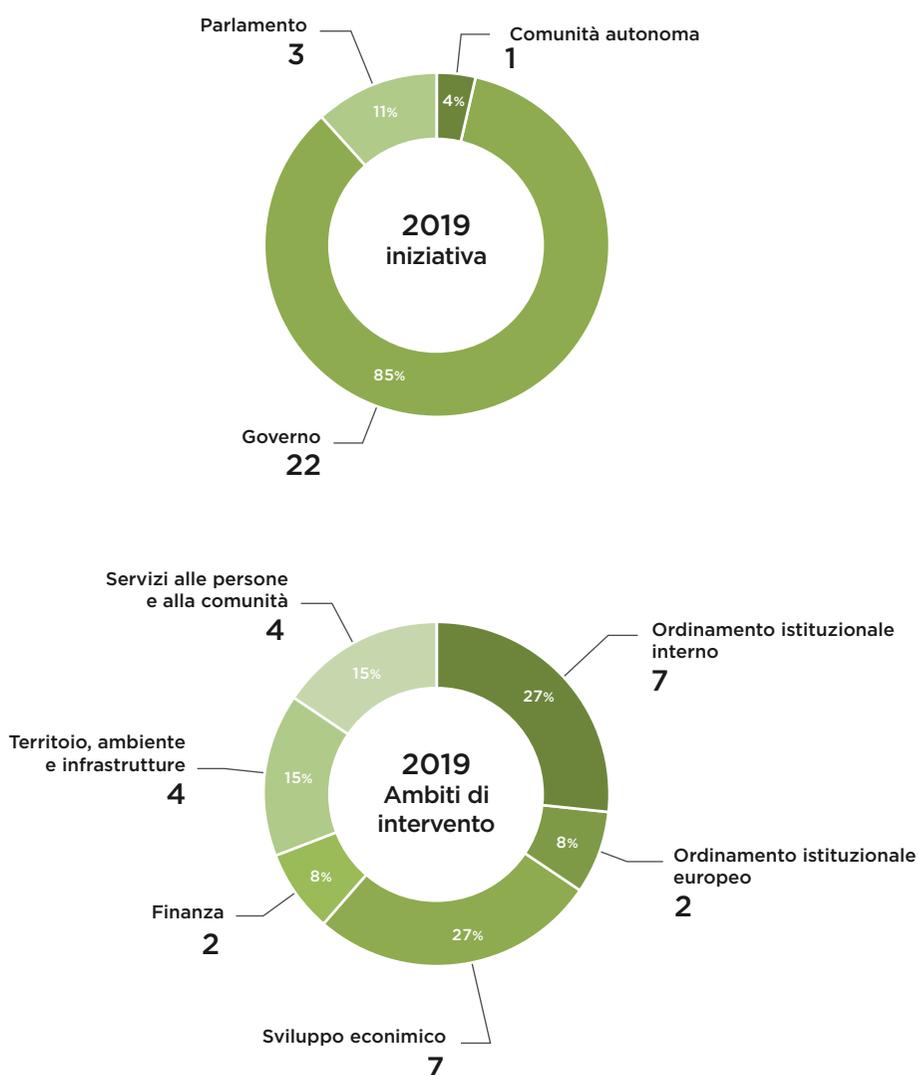
Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno (39%), seguito dalla finanza (23%).



SPAGNA 2019

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Spagna sono state per l'**85%** di iniziativa governativa, per il **4%** della Comunità Autonoma e per l'**11%** di iniziativa parlamentare. Tra le 22 Leggi di iniziativa governativa, 18 sono decreti-legge.

Il settore di intervento privilegiato sono stati quello dell'ordinamento istituzionale interno e quello dello sviluppo economico, entrambi al **27%**.

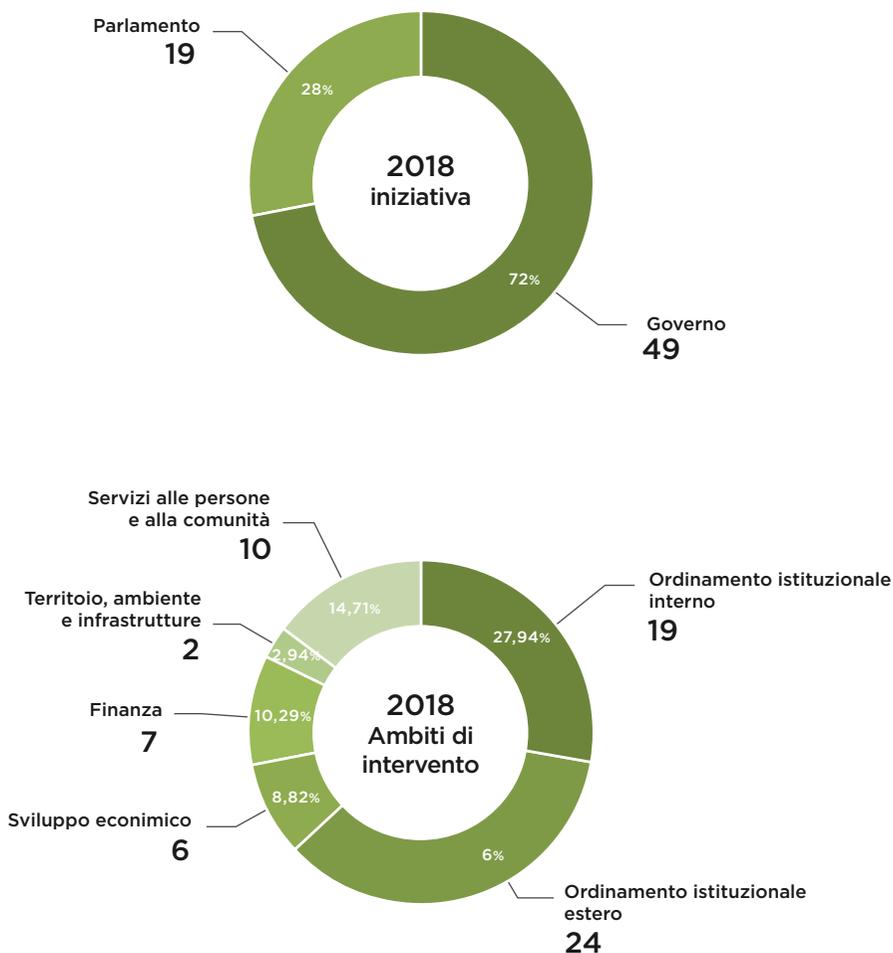


FRANCIA 2018

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2018 le leggi approvate in Francia sono state per il 72% di iniziativa governativa e per il 28% di iniziativa parlamentare.

Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale estero, seguito dall'ordinamento istituzionale interno.

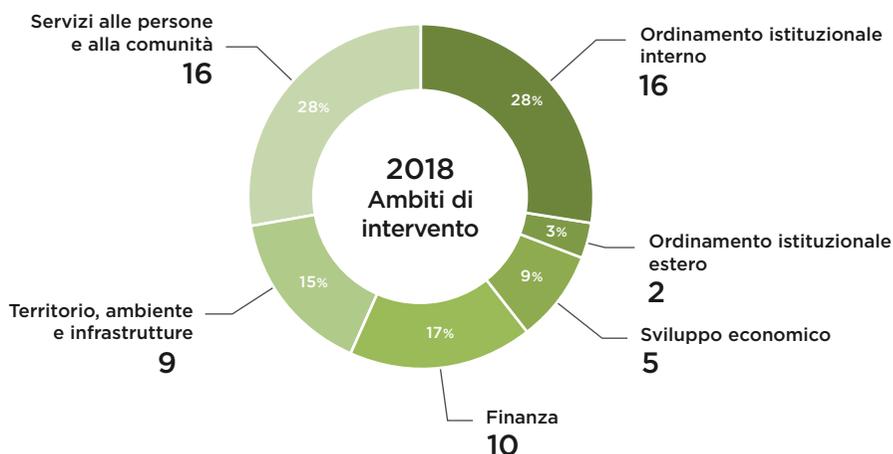
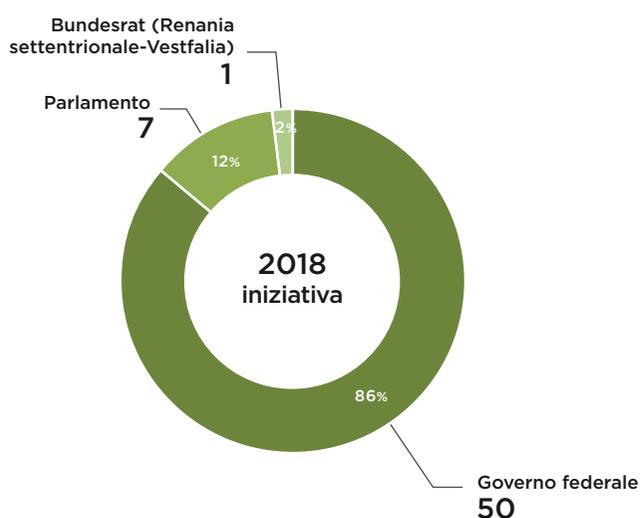
In allegato al tema l'elenco delle leggi approvate.



GERMANIA 2018

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2018 le leggi approvate in Germania sono state per l'86% di iniziativa governativa e per il 12% di iniziativa parlamentare. Una legge è stata di iniziativa del Bundesrat della Renania settentrionale-Vestfalia, pari al 2% del totale. Nell'ambito delle leggi vengono considerate anche le leggi di ratifica.

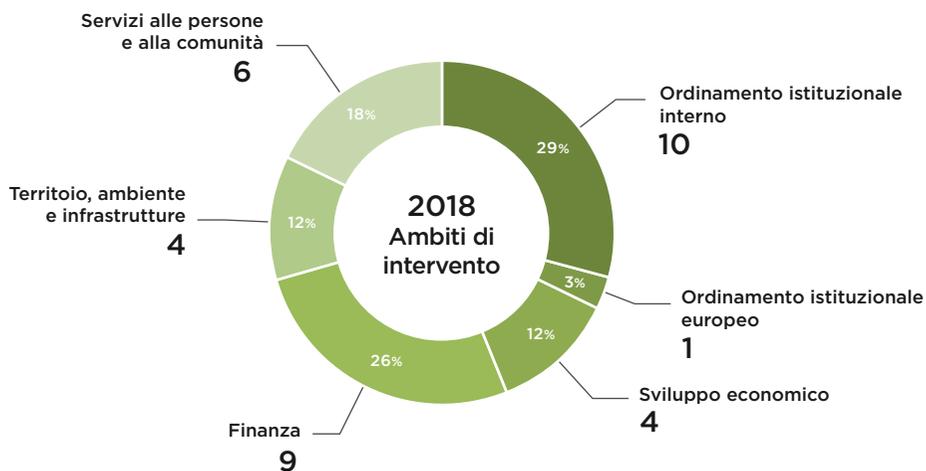
Il settore di intervento privilegiato è stato quello dei servizi alle persone e alla comunità, seguito dall'ordinamento istituzionale interno.



REGNO UNITO 2018

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2018 le leggi approvate nel Regno Unito sono state per l'85% di iniziativa governativa e per il 15% di iniziativa parlamentare.

Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno, seguito dalla finanza.

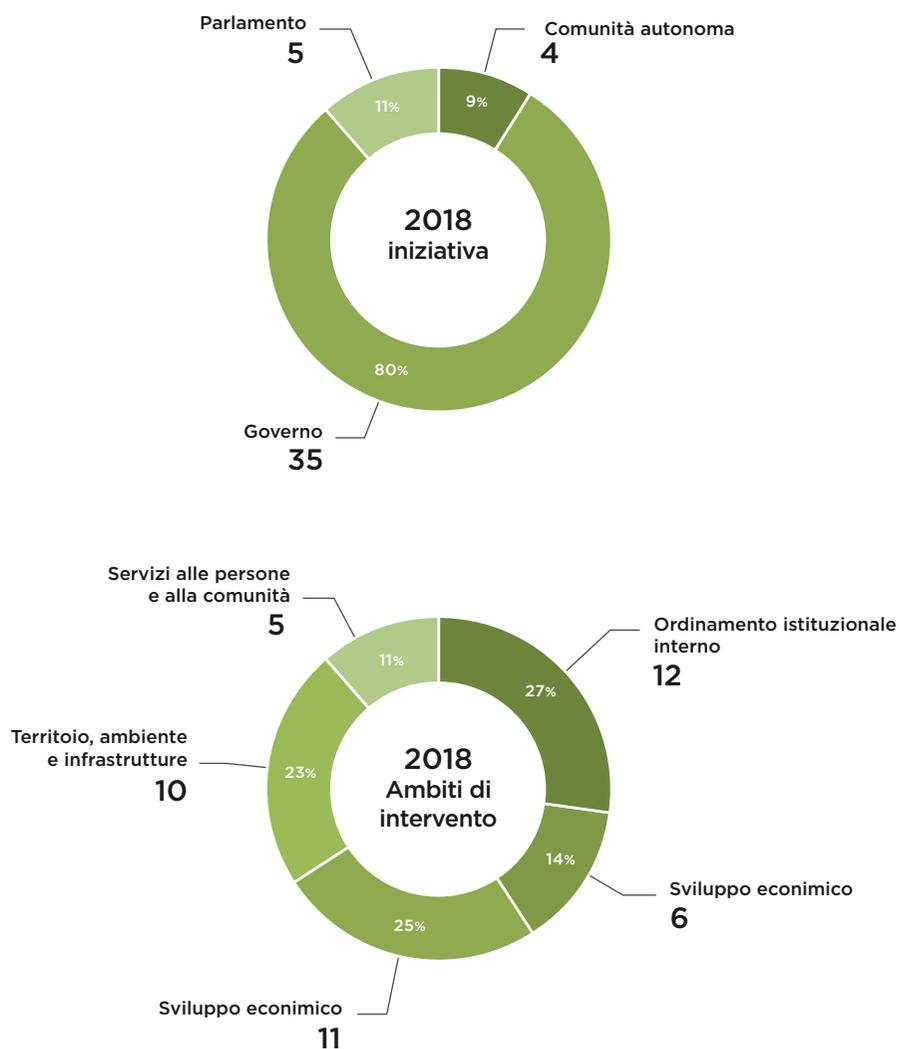


SPAGNA 2018

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2018 le leggi approvate in Spagna sono state per l'80% di iniziativa governativa, per l'11% di iniziativa parlamentare e per il 9% di iniziativa di una Comunità autonoma. Tra le 35 leggi di iniziativa governativa 28 sono decreti-legge.

Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno, seguito dalla finanza.

In allegato al tema l'elenco delle leggi approvate.



5. TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELL'OTTAVA LEGISLATURA EUROPEA (2014-2019)

*a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati*

La produzione normativa

Nel corso della 8ª legislatura europea, iniziata il 14 luglio 2014 e conclusasi il 30 giugno 2019, si è registrato il consolidamento di alcune tendenze riguardanti la produzione normativa già delineatesi nella legislatura precedente 2009-2014.

Sul piano quantitativo, in base ai dati riportati nella tabella 1, l'elemento maggiormente significativo sembra essere costituito dalla progressiva riduzione del numero complessivo di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee. Se nella 7ª legislatura il numero complessivo di atti adottati ammontava a 11.923 (e nella 6ª legislatura a 14.403), nell'8ª legislatura risulta pari a 10.927, con una riduzione di circa l'8%.

Tale riduzione discende dal decremento dei provvedimenti assunti dalla Commissione europea.

Gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, nel corso dell'8ª legislatura europea, ammontano complessivamente a 400, in forte riduzione rispetto alla legislatura precedente (491).

In tale contesto, si conferma la netta prevalenza di regolamenti (280) rispetto alle direttive (96) e alle decisioni (24).

Negli atti posti in essere dal Consiglio (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), il cui numero complessivo (2.391) è sostanzialmente in linea con quello della legislatura europea precedente, si registra un numero maggiore di decisioni (1.949) a fronte di una significativa riduzione dei regolamenti (413) e delle direttive (29).

Per gli atti della Commissione europea, si rileva una flessione, rispetto alla legislatura europea precedente (da 9.164 a 8.136 atti), con un forte decremento delle direttive, che passano da 284 a 103, e una diminuzione, seppur meno marcata, dei regolamenti da 5.833 a 4.986.

Osservazioni

- Dal confronto tra l'andamento dell'8ª e della 7ª legislatura europea appare evidente una contrazione dell'attività relativa alla procedura legislativa ordinaria, con una riduzione pari a circa il 20% che risulta più marcata per quanto riguarda le direttive (circa il 30%) e le decisioni (- 50%);
- il *trend* di una riduzione della produzione normativa trova conferma, seppure in misura molto minore, anche per quanto riguarda gli atti che non rientrano nella procedura legislativa ordinaria, ma limitatamente agli atti della Commissione europea, mentre il numero degli atti adottati dal Consiglio dell'UE risulta in leggera crescita rispetto alla legislatura precedente, segno di un consolidamento dell'attività legislativa del Consiglio nelle procedure legislative speciali;

Tabella 1 - Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE¹

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	7ª Legislatura 2009 - 2014	8ª Legislatura 2014 - 2019
Procedura legislativa ordinaria		
Regolamenti	303	280
Direttive	140	96
Decisioni	48	24
Totale	491	400
Atti del Consiglio UE		
Regolamenti	554	413
- di cui di esecuzione*	252	204
Direttive	45	29
Decisioni	1.669	1.949
- di cui di esecuzione*	150	244
Totale atti Consiglio UE	2.268	2.391
Atti della Commissione		
Regolamenti	5.833	4.986
- di cui delegati*	134	568
- di cui di esecuzione*	2.973	3.568
Direttive	284	103
- delle quali delegate*	26	32
- delle quali di esecuzione*	39	24
Decisioni	3.047	3.484
- delle quali delegate*	4	24
- delle quali di esecuzione*	693	1.279
Totale atti Commissione	9.164	8.136
Totale atti	11.923	10.927

¹ La tabella è stata predisposta mediante la banca dati EurLex. 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 eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.

* Tipologia di atto esistente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

- in controtendenza il dato concernente il notevole incremento del ricorso allo strumento dei regolamenti delegati della Commissione europea (che rispetto alla precedente legislatura passano da 134 a 568).

La Commissione europea sembra chiaramente intenzionata ad attenersi ad una sorta di *self-restraint* attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come esplicitamente previsto dalla c.d. *Better Regulation* (*v.infra*), una strategia che riguarda tutti i settori di intervento e che intende promuovere una regolamentazione mirata che non vada oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti e apportare benefici riducendo al minimo i costi.

In linea con l'impegno politico della Commissione europea verso un approccio più mirato e incentrato su un numero limitato di priorità, a partire dal programma di lavoro per il 2015 la Commissione ha ridotto la presentazione di nuove iniziative (in cui rientrano sia nuove iniziative legislative, sia comunicazioni e libri bianchi).

Rispetto alla media di oltre 100 iniziative proposte in ogni programma di lavoro annuale nei cinque anni della legislatura precedente, nei programmi di lavoro annuali della Commissione per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, la Commissione ha previsto la presentazione rispettivamente di 23, 23, 21, 26 e 15 nuove iniziative.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente, nell'8ª legislatura europea il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come la **principale fonte legislativa** dell'Unione europea. Se nella 6ª legislatura (2004-2009) il ricorso allo strumento del regolamento era di poco inferiore in termini percentuali a quello della direttiva (41% vs 43%), a **partire dalla 7ª legislatura** (2009-2014) il **regolamento** costituisce il **principale strumento legislativo** della procedura legislativa ordinaria, pari al **60% degli atti adottati** secondo tale procedura.

La **tendenza** sembra essersi ancora più **accentuata nell'8ª legislatura europea: su 400** atti legislativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, i **regolamenti sono 280** (pari a circa il **70% degli atti adottati**). Per converso, il **ricorso alla direttiva** - che necessita di recepimento da parte degli Stati membri - è progressivamente **diminuito** (96 direttive approvate in cinque anni, pari a circa il 24% degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria).

Alla base di questa tendenza si può ravvisare, in primo luogo, una generale preferenza, maturata dal legislatore europeo, per uno strumento normativo più stringente ed organico, direttamente applicabile, mediante il quale possono ridursi i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali.

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno inoltre reso possibile 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.

D'altro canto, non si può trascurare il peso esercitato dalla mutata dinamica e dall'equilibrio interistituzionale registratisi negli ultimi anni, per cui è costantemente cresciuto il ruolo non soltanto meramente propulsivo del Consiglio europeo che, di fatto, ha progressivamente rivendicato e svolto una funzione decisiva anche nell'individuazione delle priorità e dei contenuti generali delle iniziative normative.

Tabella 2 - Atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria nell'8ª Legislatura
Distribuzione per settore degli atti adottati¹

	Settore	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Regolamenti	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	43
	Politica industriale e mercato interno	43
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	42
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	40
	Ambiente, consumatori e salute	32
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	26
	Pesca	26
	Trasporti	26
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	19
	Libera circolazione dei capitali	15
	Agricoltura	14
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	12
	Politica regionale	8
	Energia	8
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	5
	Politica estera e di sicurezza comune	4
	Diritto delle imprese	3
	Europa dei cittadini	2
Politica della concorrenza	1	

¹ Occorre tener presente che uno stesso atto può riferirsi ad uno o più settori, per cui l'indicazione numerica non è omogenea a quella del numero degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria riportato nella tabella 1, ma deve intendersi come indicazione di una preponderanza dell'intervento normativo in un determinato settore.

	Settore	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Direttive	Ambiente, consumatori e salute	23
	Politica dei trasporti	17
	Politica industriale e mercato interno	16
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	16
	Questioni istituzionali e finanziarie	13
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	13
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	11
	Diritto delle imprese	10
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	9
	Pesca	6
	Energia	5
	Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali	4
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	3
	Politica della concorrenza	3
	Libera circolazione dei capitali	2
	Agricoltura	2
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	2
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
	Politica regionale	1
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	1
Fiscalità	1	
Decisioni	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	8
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	5
	Ambiente, consumatori e salute	3
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	3
	Energia	2
	Agricoltura	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Politica dei trasporti	1
Politica industriale e mercato interno	1	

Fonte: Banca dati Eurlex

Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella 8ª legislatura mostrano il consolidamento delle principali tendenze già manifestatesi nella legislatura precedente.

La principale tendenza è costituita dalla **conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura**, mentre il ricorso alla conciliazione in terza lettura è risultato sempre più marginale (nella 8ª legislatura la procedura della conciliazione non è stata applicata nemmeno una volta).

Tabella 2 - Percentuale degli atti approvati in prima, seconda o terza lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

fase di adozione atto	7a Legislatura 14 luglio 2009 30 giugno 2014	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2019
Prima lettura	85%	89%
Inizio seconda lettura	8%	10%
Seconda lettura	5%	1%
Terza lettura	2%	0%

Fonte: Parlamento europeo - Legislative Affairs Unit

Questi dati sembrano discendere essenzialmente dall'assenza, nella fase della prima lettura, di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive della procedura in base alla 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.

Nel corso della 8ª legislatura europea la **lunghezza media della procedura legislativa ordinaria** è stata pari a circa **18 mesi per gli atti adottati in prima lettura e 40 mesi per gli atti adottati in seconda lettura** (fonte *Activity report 2014-2019, a cura della Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo*).

Si segnala, inoltre, che anche dossier politicamente e tecnicamente complessi, che nelle legislature precedenti avrebbero probabilmente richiesto il ricorso alla seconda lettura, sono stati chiusi, nella 8ª legislatura, in prima lettura o nella fase iniziale della seconda, in coerenza con la tendenza generale già richiamata in precedenza.

Specifica considerazione merita infine il fatto che nella 8ª legislatura europea, **non risultano procedure legislative ordinarie chiuse in terza lettura**, a conferma della tendenza alla riduzione di atti adottati in tale fase.

Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

Alla base delle tendenze registrate in merito alla procedura legislativa ordinaria si pone lo sviluppo e il progressivo affinamento di **strumenti di raccordo formale e informale** tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Come evidenziato nei Rapporti precedenti, un ruolo determinante va attribuito al 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. 69-ter - 69-septies).

Si valuta che attualmente tra il **70 e l'80% degli atti legislativi** dell'Unione è stato **adottato a seguito di procedure di trilogo**.

Nel corso della **8ª legislatura europea** si sono svolti complessivamente **1.185 triloghi** su **346 proposte legislative**. Il numero medio di triloghi svolti per proposta è stato pari a circa 4, una cinquantina di proposte ha richiesto un solo trilogo, mentre una ventina di proposte legislative o pacchetti di proposte ha richiesto circa 10 triloghi (*fonte Activity report 2014-2019, a cura della Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo*).

Le iniziative in materia di Better regulation

L'attività della Commissione europea

La **Commissione europea** ha avviato 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.

Attraverso l'iniziativa **"Legiferare meglio"**² la Commissione europea intende garantire che:

- **il processo decisionale sia aperto e trasparente;**
- **i cittadini e le parti interessate possano contribuire all'elaborazione e all'esecu-**

² Cfr. Comunicazione della Commissione europea "Legiferare meglio: risultati migliori per una unione più forte" COM(2016) 615 del 14 settembre 2016.

zione delle politiche e dei processi decisionali;

- **le azioni dell'UE si basano su prove concrete e tengano conto dei relativi impatti;**
- **gli oneri normativi** per le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni siano **ridotti al minimo.**

A tal fine la Commissione europea, in particolare:

- **procede sistematicamente ad una pianificazione e un'analisi approfondite** prima di intervenire a livello legislativo e proporre un nuovo atto legislativo;
- ha **migliorato e ampliato il processo di consultazione**, volto a consentire ai cittadini e alle parti interessate di esprimere un parere o contributi su eventuali iniziative legislative;

In particolare, la Commissione europea ha istituito un **sito dedicato alle consultazioni** attraverso il quale è possibile avere tutte le informazioni sulle consultazioni avviate, aperte e concluse e partecipare rispondendo ai relativi questionari.

- procede **sistematicamente all'elaborazione di tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali**, in cui delinea nuove politiche e normative o valutazioni delle politiche in vigore;
- correda **ogni nuova proposta di una valutazione d'impatto**, in cui si analizza il suo possibile **impatto economico, sociale o ambientale** ed ha istituito il **Comitato per il controllo normativo**³, un gruppo indipendente di funzionari della Commissione ed esperti esterni, con il compito di controllare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto e delle principali valutazioni che contribuiscono al processo decisionale dell'UE. Affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto, il **Comitato deve emettere un parere positivo**. In caso di parere negativo, il progetto di relazione deve essere riesaminato e ripresentato alla Commissione. Il parere accompagna il progetto di iniziativa, insieme alla valutazione d'impatto, lungo l'intero processo decisionale politico della Commissione. Tutte le **valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato** sono pubblicati *online* dopo che la Commissione ha adottato la relativa proposta.
- ha avviato dal 2012 il **programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)** volto a semplificare la legislazione dell'UE e ridurre i costi della regolamentazione in particolare per le **PMI** (*la piattaforma REFIT ha concluso il suo mandato il 31 ottobre 2019 e sarà sostituita dalla nuova iniziativa "fit for future", v. infra*);
- redige **valutazioni retrospettive e controlli dell'adeguatezza** volti a verificare l'ot-

³ Il comitato per il controllo normativo è composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. Tutti i membri del comitato sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, dei controlli dell'adeguatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

tenimento dei risultati attesi delle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo. La valutazione esamina una legislazione specifica, una politica o un programma di finanziamento dell'UE per verificarne: l'efficacia; l'efficienza; la pertinenza; la coerenza; il valore aggiunto dell'UE. Il controllo dell'adeguatezza è una valutazione che prende in considerazione diverse azioni connesse con l'obiettivo di valutare in che modo legislazioni, politiche e programmi diversi interagiscono, individuare le incongruenze o le sinergie e il loro impatto collettivo. Le valutazioni sono programmate su base pluriennale e sono comunicate al pubblico mediante tabelle di marcia accessibili. Chiunque può fornire un parere sui progetti di valutazioni e di controlli di idoneità e partecipare alle consultazioni pubbliche sulle valutazioni in corso.

La **Commissione europea nel luglio 2017** ha definito una serie di orientamenti sulla Better regulation volti a dare indicazioni al suo interno sulle migliori prassi da seguire nelle attività connesse a tutto il ciclo di programmazione legislativa.

Gli orientamenti prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'Unione e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo di un intervento esistente. La Commissione tiene conto della sussidiarietà per quanto riguarda sia le iniziative legislative sia quelle non legislative. L'obiettivo dell'analisi è duplice: in primo luogo, consiste nel valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire lo scopo perseguito; in secondo luogo, si traduce nel valutare se un'azione dell'Unione possa apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e il livello dell'intervento normativo di una politica si conformino all'obiettivo.

Le attività promosse dalla nuova Commissione europea all'avvio della 9ª legislatura europea

Tra le innovazioni in materia di qualità della legislazione promosse dalla Presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, e relativi ai **metodi di lavoro della nuova Commissione europea che si è insediata il 1º dicembre 2019**, sono state annunciate le seguenti:

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;

istituzione di un nuovo **gruppo di lavoro ad alto livello denominato *fit for future***, che, proseguendo il lavoro condotto dalla piattaforma del gruppo REFIT, il cui mandato è scaduto il 31 ottobre 2019, valuti proposte di semplificazione e riduzione degli oneri della legislazione;

l'introduzione della prassi di presentare **rapporti strategici di previsione (*Strategic foresight reports*)** volti a promuovere la progettazione di politiche dell'Unione europea in settori strategici per lo sviluppo futuro dell'Unione europea.

Inoltre, il **programma di lavoro della Commissione europea per il 2020**, presentato il 29 gennaio 2020 e adattato il 27 maggio 2020 alla luce del nuovo contesto conseguente alla pandemia del Covid 19, contiene una lista di **44 iniziative per la semplificazione e/o la valutazione di adeguatezza di atti legislativi dell'UE in vigore in vari settori** che dovranno essere condotte nel corso del 2020.

Nel programma di lavoro si indica, infine, che nel corso del 2020 la Commissione europea dovrebbe presentare una **comunicazione recante nuovi orientamenti sulla *better regulation***.

Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla better regulation

Il **Consiglio dell'UE, il 27 febbraio 2020**, ha adottato delle **conclusioni** sulla ***better regulation*** nelle quali, in particolare:

- ha sottolineato l'importanza di valutazioni d'impatto rigorose e basate su principi, che tengano conto sia dei costi che dei benefici.

Il Consiglio invita, in particolare, la Commissione europea a:

- far sì che le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione, o nella dichiarazione comune, siano di norma corredate di una valutazione d'impatto;
- essere trasparente sui criteri utilizzati per determinare i casi in cui le proposte legislative e non legislative della Commissione debbano essere accompagnate da una valutazione d'impatto;
- spiegare i motivi per cui non è possibile procedere a una quantificazione dei costi e benefici nelle valutazioni d'impatto della Commissione che accompagnano le sue proposte;
- assicurare una migliore valutazione dell'impatto climatico di tutte le nuove proposte;
- tenere in debita considerazione la possibilità, di sua iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, di integrare le proprie valutazioni d'impatto o dare avvio ad altri lavori d'analisi che ritenga necessari, qualora la proposta sia modificata in modo significativo nell'iter legislativo;

- consultare un ampio numero di parti interessate durante la preparazione delle proposte legislative.

- ha espresso pieno appoggio a un **comitato imparziale per il controllo normativo in seno alla Commissione**;
- ha preso atto dell'intenzione della Commissione di applicare lo **strumento "one in, one out"** e sottolinea che tale approccio di compensazione normativa **non dovrebbe abbassare le norme sociali ed ecologiche**, pur ottimizzando i vantaggi dell'attività normativa per le imprese e i cittadini;
- ha ribadito il suo impegno a favore del **principio "pensare anzitutto in piccolo"** e la necessità di **consultare sistematicamente le PMI e le microimprese**;
- ha sottolineato **l'importanza dei riesami ex post** e ricordato la necessità di un insieme di **standard minimi di qualità**;
- ha accolto con favore l'annunciata **sostituzione della piattaforma REFIT con la piattaforma "Fit for future"**.

Tale piattaforma, che è stata infine istituita con una decisione della Commissione europea approvata l'11 maggio 2020, intende riunire le competenze delle pubbliche amministrazioni, delle parti sociali, delle piccole e grandi imprese, delle organizzazioni per la protezione dei consumatori, la salute e l'ambiente e di altre organizzazioni non governative. La piattaforma dovrebbe comprendere un **gruppo governativo** e un **gruppo di portatori di interessi** e dovrebbe **esprimere pareri** basati su elementi concreti in merito agli argomenti individuati nel programma di lavoro annuale, nonché **rispondere a tutte le richieste di informazioni e dati** formulate dalla Commissione in merito a questioni inerenti al suo lavoro di miglioramento della regolamentazione nell'ambito del programma REFIT.

PARTE SECONDA

**LA LEGISLAZIONE
NELL'EMERGENZA**

1. LA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati*

La legislazione statale nell'emergenza

Nel periodo 23 febbraio (data di emanazione del decreto-legge n. 6 del 2020, primo dei decreti-legge chiamati ad affrontare l'emergenza) - 17 luglio 2020 sono state approvate 33 leggi: 15 leggi di conversione; 17 leggi di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali e 1 legge di iniziativa parlamentare.

Delle leggi di conversione solo 5 non attengono alla gestione dell'epidemia in corso (di queste 4 sono relative a decreti-legge emanati precedentemente al 23 febbraio 2020).

Nello stesso periodo sono stati emanati 17 decreti-legge. Di questi 5 decreti-legge (9, 11, 14, 29 e 52) non sono stati convertiti in legge nei tempi previsti e sono confluiti in altri decreti-legge (il 9, 11 e 14 nel decreto-legge n. 18 del 2020; il n. 29 nel decreto-legge n. 28; il decreto-legge n. 52 nel decreto-legge n. 34). Un decreto-legge (il decreto-legge n. 76 del 2020 in materia di semplificazioni) è in corso di conversione.

Alcuni dei decreti-legge esaminati nel corso dell'emergenza hanno conosciuto un rapido iter parlamentare ovvero sono stati approvati con poche modifiche. In particolare, il decreto-legge n. 6 del 2020 è stato approvato definitivamente il 5 marzo 2020, a 12 giorni dalla sua emanazione; al testo risultano approvati solo 6 emendamenti; per 9 delle 33 leggi approvate si è fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia. Per tutti i provvedimenti la lettura si è concentrata nel primo ramo di esame.

Ma per i più consistenti e rilevanti tra i provvedimenti adottati nel periodo appare confermata la "capacità trasformativa" del Parlamento; in tutto il periodo considerato sono stati approvati 860 emendamenti (vedi tabella 3). Ad esempio, il decreto-legge n. 18 (cd. "cura Italia") ha conosciuto in Parlamento un incremento di 222 commi rispetto ai 507 originari e di oltre 23.000 parole rispetto alle oltre 67.000 parole originarie; il decreto-legge n. 22 del 2020 (cd. "DL scuola") un incremento di 39 commi rispetto ai 27 originari e di oltre 4.000 parole rispetto alle oltre 3.000 originarie; il decreto-legge n. 23 del 2020 (cd. "DL liquidità imprese") un incremento di 60 commi rispetto ai 138 originari e di oltre 7.000 parole rispetto alle 26.000 originarie; il decreto-legge n. 34 (cd. "decreto Rilancio") un incremento di 319 commi rispetto ai 1049 originari e di quasi 40.000 parole rispetto alle oltre 110.000 iniziali.

I pareri del Comitato per la legislazione del periodo riprodotti nell'Appendice al Rapporto disponibile sul sito della Camera consentono di evidenziare alcuni profili problematici della legislazione adottata nel periodo dell'emergenza.

In primo luogo, le dimensioni dei decreti-legge del periodo dell'emergenza. Il testo originario decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. "cura Italia") era composto di 127 articoli (divenuti a seguito dell'iter parlamentare 171); quello del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. "Rilancio") di 266 articoli (divenuti all'esito dell'esame parlamentare, 341). Le dimensioni

appaiono inedite: in base ad una ricerca compiuta a partire dalla XV Legislatura si tratta dei decreti-legge di più ampia dimensione mai adottati; segue, con “solo” 98 articoli il decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. “DL concorrenza”; cfr. tabella 4). Pur invitando a considerare la situazione di effettiva drammatica emergenza, inedita nella storia repubblicana, in cui il Governo ha operato, il Comitato ha sottolineato che si potrebbe porre, alla luce del tempo stabilito dall’articolo 77 della Costituzione per la conversione in legge, un delicato problema di rispetto degli equilibri istituzionali: al riguardo, il Comitato ha richiamato l’ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale che ha introdotto come parametro di valutazione del rispetto delle prerogative parlamentari il mantenimento di un equilibrio nel rispetto delle diverse esigenze meritevoli di tutela nel corso dell’iter parlamentare.

Testimonianza della complessità dei testi è data anche dal numero di provvedimenti attuativi richiesti. Le tabelle 5,6 e 6bis indicano il numero di provvedimenti attuativi previsti per i decreti-legge n. 18 e n. 34; per il decreto-legge n. 18 si dà conto anche dello stato di attuazione al 15 giugno 2020.

In secondo luogo, è stato rilevato il carattere problematico dell’abrogazione esplicita ad opera di un decreto-legge di una norma di un altro decreto-legge in corso di conversione. Si tratta di una tecnica che, in epoca successiva alla sentenza della Corte costituzionale sul divieto di reiterazione dei decreti-legge n. 360 del 1996, è stata utilizzata solo una volta¹ nel periodo pre-emergenza (nel decreto-legge n. 137 del 2019); ad essa invece si è fatto frequente ricorso negli ultimi mesi, in particolare nei decreti-legge n. 23 e n. 34.

Il decreto-legge n. 23 ha abrogato 5 disposizioni del decreto-legge n. 18 che era ancora in corso di conversione al momento dell’emanazione del decreto-legge n. 23; il decreto-legge n. 34 ha abrogato 3 disposizioni del decreto-legge n. 23, ancora in corso di conversione al momento della sua emanazione. Questa tecnica pone molti problemi. In particolare, il Comitato per la legislazione si è interrogato sugli effetti dell’abrogazione; la prima preoccupazione è stata quella di escludere, per rispettare il contenuto dell’articolo 77, che essa valesse semplicemente per il futuro, senza porsi il problema, alla scadenza della vigenza del “primo” decreto-legge contenente la norma abrogata, di regolare gli effetti della mancata conversione della stessa; una preoccupazione che è stata poi accolta dal Legislatore che ha invece provveduto in tal senso. Sembra quindi, ha rilevato il Comitato (si vedano anche le considerazioni della Presidente del Comitato nella seduta del 27 maggio 2020) che per le norme oggetto di abrogazione si produca un curioso effetto di abrogazione che è *ex nunc* per il periodo di vigenza del “primo” decreto-legge e che diviene *ex tunc* al momento della scadenza di questo. Ma soprattutto l’effetto di questa abrogazione sembra essere analogo, con riferimento alle norme in esame, a quello

¹ Se ne trova qualche sporadico esempio, in epoca antecedente alla sentenza n. 360 del 1996, nei primi anni Settanta

di un ritiro del disegno di legge di conversione del decreto-legge o di una revoca dello stesso decreto-legge, facoltà che la dottrina sembra escludere per il Governo; questo modo di procedere esclude insomma per il Parlamento la possibilità di intervenire se non *ex post* ripristinando la norma abrogata o disciplinando gli effetti della sua abrogazione. E d'altra parte la Corte costituzionale, di fronte ad una fattispecie analoga ma meno complessa, vale a dire l'abrogazione di un decreto-legge vigente attraverso un emendamento inserito in un diverso decreto-legge, ha lamentato un iter che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intellegibilità dell'ordinamento" (sentenza n. 52 del 2018, commentata supra in parte prima, capitolo 2).

Altro fattore problematico è stato poi rappresentato dall'inserimento, nella legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, di una proroga in blocco di tutti i termini di delega scadenti nel periodo 10 febbraio 2020-31 agosto 2020. Il Comitato per la legislazione ha ritenuto - al netto della critica del suo inserimento nella legge di conversione di un decreto-legge, oggetto di costante censura da parte dell'organo - la proroga compatibile con l'articolo 76 della Costituzione in quanto la definizione di un periodo temporale preciso e definito all'interno del quale si collocano i termini di delega oggetto di proroga consente di definire anche, come l'articolo 76 richiede, l'oggetto della delega. Si è però posto un problema di ricostruzione di quali fossero i provvedimenti oggetto di proroga, una ricostruzione tentata dallo stesso Comitato nel suo parere, perché ne rimaneva traccia nei lavori parlamentari ma che risulta non facile, in particolare per come la proroga si sovrappone a procedure già "mobili" di definizione dei termini di delega (quali quelle legate ai termini di recepimento delle direttive dell'Unione europea o quelle per l'adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi o quelle frutto del ricorso alla "tecnica dello scorrimento"). Ne consegue, anche per la scarsità degli elementi informativi forniti nell'occasione dal Governo, l'introduzione di elementi di incertezza nel sistema normativo. Al riguardo anche nel box 1 sono ricostruiti i procedimenti di delega oggetto della proroga al momento della sua entrata in vigore.

Il Comitato ha poi segnalato come alcune tecniche legislative adottate rischiano di alterare ulteriormente gli equilibri del sistema delle fonti. Si è tentato di ricostruire nel box 2 - a campione per il decreto-legge n. 18 del 2020 - le norme di deroga alla legislazione vigente che sono state adottate per "tutto il periodo di vigenza dello stato d'emergenza di livello nazionale dichiarato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020". Si tratta di un rinvio che deve intendersi come "mobile" in quanto, ai sensi dell'articolo 24 del Codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), lo stato d'emergenza può essere prorogato per ulteriori 12 mesi con delibera del Consiglio dei ministri. Vi è pertanto il rischio che la semplice delibera del Consiglio dei ministri "trascini" con sé tutto un apparato di deroghe alla legislazione vigente che invece dovrebbe essere, se necessario, confermato con fonte primaria. Il rischio si "ridimensiona" qualora si acceda ad un'interpretazione dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 in base alla quale lo stato

d'emergenza per l'epidemia sarebbe stato "legificato" (vale a dire che per ogni sua proroga si deve procedere con fonte primaria). L'interpretazione si basa sul combinato disposto del testo del citato comma 1 che afferma che le misure di contenimento del virus possono essere adottate "fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020" e il contenuto della relazione illustrativa che precisa che l'espressione non è la semplice descrizione di uno stato di fatto ma la definizione "con norma avente forza di legge" del termine di durata dello stato d'emergenza con il corollario "che d'ora innanzi la durata di tale stato d'emergenza potrà essere prorogata solo con legge o altro atto normativo di rango primario". Si tratta di un elemento che meriterebbe comunque un chiarimento in termini inequivoci. Il Comitato si è soffermato su questo aspetto nei pareri resi sul decreto-legge n. 22 e sul decreto-legge n. 28.

Più in generale, come segnalato dal Comitato nel parere sul decreto-legge n. 33, merita richiamare sul punto che, in base all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 e in base all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 33 del 2020, le possibilità di adottare misure di contenimento dell'epidemia definite con i DPCM (o, nelle more, con gli altri strumenti previsti) ha invece un termine temporale fisso, come appare costituzionalmente necessario: esse infatti potranno trovare applicazione solo fino al 31 luglio 2020. Al tempo stesso tali misure stanno disciplinando la ripresa dell'attività produttiva e della vita sociale e quindi inevitabilmente dovranno essere riproposte o ulteriormente sviluppate al partire dal 1° agosto. Nulla formalmente impedisce che questo avvenga con la semplice proroga legislativa del termine del 31 luglio 2020 recato dal decreto-legge n. 19 del 2020, da inserire magari nel contesto di un più ampio provvedimento di contrasto dell'emergenza. Occorre però - come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere sul decreto-legge n. 33 del 2020 - interrogarsi sulle modalità con le quali la decisione su un aspetto di tale rilievo (si tratta infatti di rinnovare il "diritto dell'emergenza" costruito nella fase più acuta e drammatica dell'epidemia) possa essere assunta in un quadro che garantisca al Parlamento la possibilità di una valutazione approfondita.

Sempre con riferimento al sistema delle fonti, l'attenzione deve essere anche posta ad alcuni strumenti normativi elaborati. Tre, in particolare, sono stati segnalati dai pareri del Comitato per la legislazione. In primo luogo, i decreti del Ministro dell'economia che, all'esito di un monitoraggio, possono rimodulare le autorizzazioni legislative di spesa recate dai provvedimenti adottati (articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020; articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; articolo 34 del decreto-legge n. 52 del 2020); si tratta dello sviluppo in maniera indeterminata di norme assai più circoscritte - e dotate di contrappesi, a partire dal parere parlamentare, in alcuni casi vincolante² -

² Si veda ad esempio l'articolo 60, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008

adottate in passato in materia di flessibilità di bilancio. Ed appaiono evidenti i problemi di coerenza con il sistema delle fonti che la norma pone. Opportunamente, quindi, a seguito del parere del Comitato per la legislazione, è stato approvato un emendamento al decreto-legge n. 34 che ha abrogato l'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 ed ha circoscritto la portata delle altre due norme: le rimodulazioni saranno consentite solo in caso di insufficienza di alcune autorizzazioni di spesa alla quale corrisponda la sovradozzazione di altre; esse potranno essere fatte solo per l'esercizio finanziario in corso, dovendosi provvedere per i successivi in legge di bilancio e i relativi schemi di decreto saranno sottoposti al parere delle Commissioni bilancio. In secondo luogo, le regole tecniche chiamate a disciplinare il funzionamento del sistema di tracciamento per la prevenzione dell'epidemia (la cd. "App Immuni"): non risulta infatti specificata la forma giuridica che queste regole tecniche - chiamate a disciplinare anche aspetti delicatissimi quali la tipologia di dati personali da raccogliere - dovranno assumere (è stata altresì rilevata l'opportunità che, per quanto possibile, la tipologia dei dati fosse stabilita dalla stessa fonte legislativa). In terzo luogo, deve essere segnalata la diffusione di fonti informali nel rapporto tra Stato ed enti territoriali. In particolare, un ruolo centrale sembra essere stato assunto (in maniera esplicita con il decreto-legge n. 33 del 2020) dalle linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome che però, a differenza della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata, non possiede una definita disciplina legislativa. Si tratta anche in questo caso di sviluppi di tendenze già in atto (già in passato la legislazione statale ha richiamato indirizzi elaborati in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome) ma che assume ora dimensioni nuove. Si pensi che dalla violazione dei contenuti delle linee guida (per quanto recepite in allegato a DPCM) può derivare l'applicazione di sanzioni amministrative. Questo fenomeno può essere interpretato come il riflesso sul piano normativo del forte sviluppo di sedi di dialogo informale e indiretto tra Governo e presidenti di regione sviluppatosi nell'epidemia (un fenomeno invero non solo italiano, si pensi all'utilizzo in Germania della conferenza dei Länder).

La legislazione regionale nell'emergenza

Sulla base dei dati forniti dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e riprodotti nell'Appendice consultabile sul sito della Camera, solo in attuazione del decreto-legge n. 33 del 2020 (l'ultimo decreto-legge "cornice" emanato il 16 maggio chiamato a disciplinare l'emergenza) sono state adottate,

al 29 giugno 2020, 210 tra ordinanze, decreti del presidente e delibere di giunta nelle regioni, nonché documenti interpretativi e di indirizzo (linee guida, FAQ, slide). La regione che ha adottato il maggior numero di questi atti sono le Marche con 24 atti. Si stima invece che il numero complessivo di ordinanze emanate in precedenza, fino alla data dell'11 maggio 2020 sia 827³.

Se a prevalere è, a livello regionale, l'attività d'ordinanza, si registra però anche una significativa attività legislativa. Al 25 giugno 2020, secondo i dati depositati dalla medesima Conferenza in seguito all'audizione di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 23 giugno 2020 (anch'essi disponibili in Appendice), risultano approvate 42 leggi relative all'emergenza dell'epidemia. Il numero complessivo di leggi adottate nel periodo è invece 294⁴.

5 regioni (Basilicata, Campania, Molise, Sicilia, Toscana e Umbria) non hanno approvato alcuna legge; il Lazio e la Liguria ne hanno approvata 1; la Lombardia 3. La regione che ha approvato il maggior numero di leggi è il Friuli-Venezia Giulia con 6 leggi. Delle 42 leggi approvate 12 sono di iniziativa consiliare.

I settori prevalenti di intervento sono lo sviluppo economico (18 leggi); la finanza (10 leggi); i servizi alle persone e alle comunità (8 leggi). Sembra desumersi che l'attività legislativa dei consigli regionali si è concentrata sulle varie ricadute economiche e sociali dell'epidemia, laddove per gli aspetti sanitari ci si è inevitabilmente affidate al potere d'ordinanza.

³ Dati forniti dall'ISSIRFA

⁴ Dato fornito dall'ISSIRFA

Tabella 1: Leggi approvate nel periodo dell'emergenza COVID-19 (23/2/2020 - 17/7/2020)

N.B. Ci si riferisce alla data di approvazione definitiva della legge e non alla data di promulgazione.

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
7	28/02/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, recante modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni	Legge di conversione	Governativa	Normativa istituzionale	Ordinamento istituzionale - interno	S	2	Senato Camera	3
8	28/02/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Multisetto	C	2	Senato Camera	178
12	05/03/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca	Legge di conversione	Governativa	Normativa istituzionale	Ordinamento istituzionale - interno	S	2		18
13	05/03/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	C	2		6
21	04/04/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Finanza	S	2		5

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
27	24/04/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Procura dei termini per l'adozione di decreti legislativi	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Multisetto	S	2	Senato Camera	117
31	08/05/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2020, n.16, recante disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione pubblicitaria.	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	C	2		13
35	22/05/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	C	2	Senato	25
63	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo sui locali del Segretariato permanente situati in Italia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 6 febbraio 2019 e a Roma il 9 febbraio 2019	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
27	24/04/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Multisetto	S	2	Senato Camera	117
31	08/05/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2020, n.16, recante disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria.	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	C	2		13
35	22/05/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	C	2	Senato	25
63	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo sui locali del Segretariato permanente situati in Italia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 6 febbraio 2019 e a Roma il 9 febbraio 2019	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale estero	C	2		0

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
64	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di istruzione, università e ricerca scientifica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato del Qatar, fatto a Roma il 16 aprile 2012	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
66	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo italiano e il Governo di Singapore di cooperazione scientifica e tecnologica, fatto a Roma il 23 maggio 2016	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0
65	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Turkmenistan sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 marzo 2017	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
67	05/06/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana e il Segretario della difesa nazionale e il Segretariato della marina militare degli Stati Uniti messicani in materia di cooperazione nel settore delle acquisizioni per la difesa, fatto a Città del Messico il 17 agosto 2018	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
41	06/06/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	S	2	Senato Camera	69

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
40	06/06/20	Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Finanza	C	2	Camera Senato	141
59	19/06/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno	C	2	Senato	11
70	25/06/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno	S	2	Senato Camera	9
72	02/07/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30, recante misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	S	2		14

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
C 1476	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo emendativo della Convenzione del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, emendata dal Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964 e dal Protocollo del 16 novembre 1982, fatto a Parigi il 12 febbraio 2004 b) Protocollo emendativo della Convenzione del 31 gennaio 1963 complementare alla Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, emendata dal Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964 e dal Protocollo del 16 novembre 1982, fatto a Parigi il 12 febbraio 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		2
C 1769	14/07/20	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Colombia per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0
C 1770	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di coproduzione cinematografica ed audiovisiva tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Bulgaria, con Allegato, fatto a Roma il 25 maggio 2015	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
C 1767	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo di Giamaica per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocolli, fatto a Kingston il 19 gennaio 2018	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0
C 1623	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica del Ciad sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 26 luglio 2017	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
C 1624	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione militare e tecnica tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica del Congo, fatto a Roma il 27 giugno 2017	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
C 1956	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Turkmenistan sulla promozione e protezione degli investimenti, fatto a Roma il 25 novembre 2009	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura Intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
C 1941	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dei seguenti trattati: a) Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Colombia, fatto a Roma il 16 dicembre 2016 b) Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Colombia di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Roma il 16 dicembre 2016 c) Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Colombia sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma il 16 dicembre 2016	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
C 1862	14/07/20	Ratifica ed esecuzione del Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, fatto a Kiev il 21 maggio 2003	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		0
C 1850	14/07/20	Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa su un approccio integrato in materia di sicurezza fisica, sicurezza pubblica e assistenza alle partite di calcio ed altri eventi sportivi, fatta a Saint Denis il 3 luglio 2016	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
C 1999	14/07/20	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica democratica federale di Etiopia sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Addis Abeba il 10 aprile 2019	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1

Num.	Data	Titolo	Tipologia legge	Iniziativa	Natura intervento	Macrosettore	Ramo inizio esame	Passaggi parlamentari	Fiducia	Emend. Approvati
C 1962	14/07/20	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell'Uruguay per eliminare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni e le elusioni fiscali, con Protocollo, fatta a Montevideo il 1° marzo 2019	Legge di ratifica	Governativa		Ordinamento istituzionale - estero	C	2		1
TU 684	14/07/20	Disposizioni per il riconoscimento della cefalea primaria cronica come malattia sociale	Altra legge ordinaria	Parlamentare	Normativa di settore	Servizi alle persone e alla comunità	C	2		2
74	14/07/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	S	2		5
C 2500	16/07/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Legge di conversione	Governativa	Provvedimento	Multisetttore	C	2	Camera Senato	232

Tabella 2: Decreti-legge emanati nel periodo di emergenza COVID-19 23/02/2020 - 23/06/2020
In azzurro sono indicati i decreti-legge non convertiti, il cui contenuto è confluito in altri provvedimenti.

Num.	Data	Titolo	Natura Intervento	Macrosettore	Art. originari	Commi originari	Art. T. Coord.	Commi T. Coord.	Increment. commi	Parole T. Coord.	Parole T. Originale	Differ. Parole
6	23/02/20	Virus COVID-19	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	5	12	5	12	0	1197	1139	58
9	02/03/20	Sost. econ, Virus COVID-19	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	37	128					11561	
11	08/03/20	Virus COVID-19 attività giudiziaria	Provvedimento	Ordinamento istituzionale interno	6	32					3673	
14	09/03/20	Virus COVID-19 potenziamento SSN	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	18	45					4191	
16	11/03/20	Olimpiadi 2026	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	16	52	18	65	13	4705	3594	1111
18	17/03/20	Cura Italia	Provvedimento	Multi-settore	127	507	171	729	222	67617	44531	23086
19	25/03/20	Virus COVID-19 emergenza	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	6	24	8	26	2	3481	2755	726

Num.	Data	Titolo	Natura Intervento	Macrosettore	Art. originari	Commi originari	Art. T. Coord.	Commi T. Coord.	Incrementi commi	Parole T. Coord.	Parole T. Originale	Differ. Parole
22	08/04/20	Scuola - COVID-19	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	9	27	16	66	39	7597	3283	4314
23	08/04/20	Liquidità imprese COVID-19	Provvedimento	Finanza	44	138	59	198	60	26464	18855	7609
26	20/04/20	Consultazioni elettorali	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno	3	4	5	10	6	1006	431	575
28	30/04/20	Giustizia	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno	8	17	15	39	22	6807	3486	3321
29	10/05/20	Detenuti e COVID-19	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno	7	11					1408	
30	10/05/20	Studi su COVID-19	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	2	16	3	18	2	2359	1916	443
33	16/05/20	Ulteriori misure COVID-19	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	4	23	5	25	2	1791	1467	324
34	19/05/20	Rilancio	Provvedimento	Multisetttore	266	1049	341	1368	319	150254	110912	39342
52	16/06/20	Ammortizzatori sociali	Provvedimento	Servizi alle persone e alla comunità	5	8					1154	
76	16/07/20	Semplificazione	Normativa istituzionale	Multisetttore	65	305					55628	

Tabella 3 - Emendamenti approvati per le leggi del periodo 23/02/2020 - 23/06/2020

Emendamenti approvati		860	
Emendamenti approvati in Commissione	837	Emendamenti approvati in Aula	23

di cui:

Relatore / Commissione	197
Maggioranza	381
Opposizione	126
Magg./Opp.	122
Governo	31
Bilancio	3

Tabella 4 - Tre Decreti-legge con il maggior numero di articoli e commi per Legislatura

XVIII LEGISLATURA - XVII LEGISLATURA

DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL originario	Commi DL originario	Articoli T. Coord.	Commi T. Coord.	Incremento articoli	Incremento commi
34	19/05/20	Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	266	1049	341	1.368	28,2%	30,4%
18	17/03/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi	127	507	171	729	34,65%	43,79%
124	26/10/19	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi	60	140	91	285	51,67%	103,57%
DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL originario	Commi DL originario	Articoli T. Coord.	Commi T. Coord.	Incremento articoli (%)	Incremento commi (%)
69	21/06/13	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia	86	302	122	471	41,86%	55,96%
50	24/04/17	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo	67	249	131	523	95,52%	110,04%
90	24/06/14	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	54	184	69	288	27,78%	56,52%

XVI LEGISLATURA - XV LEGISLATURA

DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL originario	Commi DL originario	Articoli T. Coord.	Commi T. Coord.	Incremento articoli	Incremento commi
1	24/01/12	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività	98	295	118	377	20,41%	27,80%
112	25/06/08	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.	85	491	95	718	11,76%	46,23%
83	22/06/12	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese	70	337	106	522	51,43%	54,90%
DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL originario	Commi DL originario	Articoli T. Coord.	Commi T. Coord.	Incremento articoli (%)	Incremento commi (%)
248	31/12/07	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.	52	108	108	275	107,69%	154,63%
262	03/10/06	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.	48	190	3	201	-93,75%	5,79%
159	01/10/07	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale	48	147	70	240	45,83%	63,27%

Tabella 5 - Provvedimenti attuativi previsti dal DL n. 18 del 2020 (cd. "DL Cura Italia") nel testo vigente il 15 giugno 2020⁵

Nel provvedimento sono state individuate **62 disposizioni che richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi: in un caso si tratta di un DPR, in 3 di DPCM, in 35 di decreti ministeriali, in 23 di atti di altra natura.**

Sono nel complesso previste 7 forme di coinvolgimento (intese, pareri, accordi) del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata).

Al 15 giugno 2020, **32 disposizioni risultano aver ricevuto attuazione.**

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 5, co. 3	Altro	Disposizioni del Commissario straordinario per realizzazione dei dispositivi medici d'emergenza ATTUAZIONE: Ordinanza del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto all'epidemia da COVID Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 4 del 23/03/2020 (G.U. 24 marzo 2020). Il 22 marzo 2020, la Commissione UE ha autorizzato il regime di aiuti - previsto dall'articolo 5 del D.L. n. 18/2020.
Art. 5-ter, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della salute su potenziamento forniture d'ossigeno.
Art. 17-bis, co. 6	Altro	Misure da parte delle amministrazioni interessate per ricondurre, al termine dello stato d'emergenza, trattamento dati personali all'ordinarietà.
Art. 18, co. 1	Altro	Programmi regionali operativi per la gestione COVID-19 ATTUAZIONE avvenuta a livello regionale
Art. 19, co. 6	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per assegnazione delle risorse per l'assegno ordinario ai Fondi di solidarietà bilaterale alternativi ATTUAZIONE: DM 1° aprile 2020 DM 30 maggio 2020 (ulteriori risorse)
Art. 19, co. 6-bis	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro di ripartizione risorse per CIG

⁵ Non sono considerati i decreti del Ministro dell'economia di autorizzazione ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio che accompagnano le clausole di copertura finanziaria

⁶ I provvedimenti sono classificati in Decreti del Presidente della Repubblica (DPR); Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM); decreti ministeriali; altro (linee guida, piani nazionali o regionali etc.)

⁷ Per brevità non sono indicati, concerti, pareri, intese in sede di Conferenza Stato-Città, Stato-regioni, Unificata. In testa alla tabella è però riportato il dato complessivo delle forme di coinvolgimento del sistema delle conferenze, di pareri del Garante per la protezione dei dati personali e di pareri della Conferenza dei rettori previsti.

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 22, co. 3	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro di ripartizione risorse per CIG in deroga
		ATTUAZIONE: DM 23 marzo 2020 (prima quota)
		DM 24 aprile 2020 (seconda quota)
		DM 30 maggio 2020 (terza quota)
Art. 22, co. 4-bis	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per ripartizione risorse CIG in deroga non distribuite
Art. 22-bis, co. 2	DPCM	DPCM per funzionamento fondo per iniziative di solidarietà per familiari medici e operatori socio-sanitari deceduti nell'epidemia
Art. 22-ter, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per trasferire ad INPS ulteriori risorse per integrazione salariale
Art. 22-qua-ter, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per stabilire ripartizione tra soggetti istituzionali interessati di risorse per integrazione salariale e per monitoraggi limite di spesa
Art. 23, co. 10	Altro	Misure dell'INPS per stabilire modalità per usufruire bonus baby-sitter per privati
		ATTUAZIONE: Circolare 44/2020 (bonus babysitting)
		Circolare 45/2020 (congedi parentali)
		Messaggio 2350/2020 (bonus babysitting)
Art. 25, co. 4	Altro	Misure dell'INPS per stabilire modalità per usufruire bonus baby-sitter per dipendenti pubblici
		ATTUAZIONE: Circolare 44/2020 (bonus babysitting)
		Circolare 45/2020 (congedi parentali)
		Messaggio 2350/2020 (bonus babysitting)
Art. 44, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per ripartizione fondo del reddito di ultima istanza.
		ATTUAZIONE: DM 28 marzo 2020
		DM 4 maggio 2020
		DM 29 maggio 2020
Art. 54, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per attuazione Fondo mutui prima casa
Art. 57, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico su garanzia liquidità alle imprese

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 59, co. 1	Altro	Definizione da parte di SACE di modalità per prestare garanzie a regioni per acquisti per emergenza.
		ATTUAZIONE: Comunicato stampa SACE del 24 marzo 2020
Art. 71, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per attuazione previsione menzione per contribuenti che non si avvalgono di sospensioni d'imposta.
Art. 72, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro degli esteri per ripartizione fondo per internazionalizzazione imprese
Art. 72-bis, co. 1	Altro	Provvedimenti Autorità Energia per sospensione pagamenti utenze
		ATTUAZIONE: Delibera ARERA 75/2020/R/com Disposizioni urgenti in materia di servizi elettrico, gas, idrico e di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, per i Comuni di Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini, Vò
Art. 73-bis, co. 1	Altro	Linee guida per profilassi forze armate, forze di polizia e vigili del fuoco
Art. 74, co. 6	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per corso-concorso carriera prefettizia
Art. 74, co. 7-bis	Altro	Decreto del Presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione per prova finale a distanza del corso concorso per dirigenti
		ATTUAZIONE: Decreto Presidenziale n. 103 dell'8 maggio 2020
Art. 74, co. 7-ter	DPR	Regolamento per corso concorso per dirigenti
Art. 76, co. 1	DPCM	DPCM per individuazione esperti presso Presidenza del Consiglio
		ATTUAZIONE: decreto del Ministro dell'innovazione tecnologica 31 marzo 2020
Art. 77, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'istruzione per pulizia scuole
		ATTUAZIONE: D.M. 186 del 26 marzo 2020
Art. 78, co. 1-ter	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su modalità attuazione anticipazioni PAC ad agricoltori.
Art. 78, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole per ripartizione risorse fondo per aziende del settore
Art. 78, co. 2-terdecies	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su registri di prodotti a denominazione protetta o a indicazione geografica protetta sottoposti a pegno rotativo
Art. 78, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su rifinanziamento fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 77, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'istruzione per pulizia scuole ATTUAZIONE: D.M. 186 del 26 marzo 2020
Art. 78, co. 1-ter	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su modalità attuazione anticipazioni PAC ad agricoltori.
Art. 78, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole per ripartizione risorse fondo per aziende del settore
Art. 78, co. 2-terdecies	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su registri di prodotti a denominazione protetta o a indicazione geografica protetta sottoposti a pegno rotativo
Art. 78, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su rifinanziamento fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti ATTUAZIONE: DECRETO MINISTERIALE 8 APRILE 2020
Art. 78, co. 3-ter	Decreto ministeriale	Disposizione delle regioni e province autonome su impianti a biogas ATTUAZIONE: D. Dirig. reg. 16/03/2020, n. 3419 - Lombardia Delib.G.R. 27/03/2020, n. 18-1176 - Piemonte D. Dirett. reg. 07/04/2020, n. 62 - Veneto
Art. 78, co. 3-novies	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole su riprogrammazione risorse fondo europeo per la pesca
Art. 78, co. 3-decies	Altro	Provvedimento ISTAT per definizione classificazione merceologica cultura idroponica
Art. 78, co. 4-quater	Decreto ministeriale	Decreto Ministro politiche agricole per misure su mutui nel settore
Art. 79, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro sviluppo economico per misure di sostegno al settore del trasporto aereo
Art. 79, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per istituzione nuova compagnia nel settore aereo
Art. 83, co. 6	Altro	Provvedimenti capi degli uffici giudiziari per svolgimento udienza fino al 31 luglio ATTUAZIONE avvenuta a livello di uffici giudiziari
Art. 83, co. 12	Altro	Provvedimento del direttore dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia per partecipazione da remoto dei detenuti alle udienze
Art. 83, co. 12-quater	Altro	Provvedimento del direttore dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia per indagini preliminari da remoto ATTUAZIONE: v. supra
Art. 83, co. 12-quater.1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della giustizia per deposito telematico di memorie e documenti ATTUAZIONE: Decreto 9 giugno 2020 - Avvio della funzionalità dei servizi di comunicazione e deposito dei documenti informatici di cui all'articolo 83, comma 12-quater.1 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 83, co. 12-quater.2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della giustizia per deposito telematico da parte forze di polizia giudiziaria
Art. 83, co. 12-quinquies	Altro	Provvedimento del direttore dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia per consentire camere di consiglio nei procedimenti penali e civili da remoto
		ATTUAZIONE: v. supra co. 12
Art. 83, co. 13	Altro	Provvedimento del direttore dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia per consentire notificazioni da remoto
Art. 84, co. 3	Altro	Provvedimenti presidenti sezione Consiglio di Stato per processo amministrativo da remoto
		ATTUAZIONE: Decreto Pres. Sez.consultiva atti normativi 23 marzo 2020, prot. 6616
		Decreto Pres., I Sezione 23 marzo 2020, prot. 6619
Art. 85, co. 2	Altro	Provvedimenti dei vertici degli uffici Corte dei conti per processo contabile da remoto
		ATTUAZIONE: Presidente della Corte dei conti, Decreto n. 138/2020, "Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti".
Art. 85, co. 6	Altro	Decreto presidente della Corte dei conti per criteri per controllo di legittimità da remoto
		ATTUAZIONE: Decreto del Pres. corte dei conti 139/2020 (non ancora pubblicato in GU)
Art. 85, co. 8-ter	Altro	Decreto presidente della Corte dei conti per collegamenti da remoto del pubblico ministero
		ATTUAZIONE: Decreto del Pres. Corte dei conti 29 maggio 2020, n. 176 (comunicato GU 9 giugno 2020)
Art. 89, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro beni culturali per ripartizione risorse per spettacolo
		ATTUAZIONE: DM 188 del 23 aprile 2020, DM 211 del 28 aprile 2020, DM 273 del 5 giugno 2020.
Art. 90, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro beni culturali per ripartizione risorse per autori ed interpreti
		ATTUAZIONE: D.I. 212 del 30 aprile 2020
Art. 93, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro infrastrutture e dei trasporti per ripartizione risorse per trasporto pubblico locale
Art. 94, co. 2	Altro	Accordo presso Ministro sviluppo economico per trattamento cassa integrazione in deroga nel settore del trasporto aereo
Art. 96, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per presentazione domande per indennità collaboratori sportivi
		ATTUAZIONE: D.I. 6 aprile 2020

Disposizione	Provvedimento[6]	Oggetto[7]
Art. 100, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'università per ripartizione fondo per Università.
Art. 102, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'università per valore abilitante laurea in medicina ATTUAZIONE: Decreto Ministero università e ricerca del 2 aprile 2020
Art. 102, Co. 1	Altro	Decreti rettorali per adeguare ordinamenti singole università a valore abilitante laurea in medicina
Art. 114, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per ripartizione risorse del fondo per sanificazione degli uffici enti locali ATTUAZIONE: DECRETO DEL MINISTRO DELL'INTERNO 16 APRILE 2020
Art. 115, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per ripartizione fondo per straordinari polizia locale ATTUAZIONE: Decreto 16 aprile 2020
Art. 120, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'istruzione per ripartizione fondo risorse per la didattica a distanza ATTUAZIONE: DM 187 del 26 marzo 2020
Art. 120, co. 6-bis	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'istruzione per riparto risorse per strumenti digitali destinate alle scuole paritarie
Art. 122, co. 1	DPCM	DPCM di nomina del Commissario straordinario
Art. 123, co. 5	Altro	Provvedimento del Capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per stabilire numero mezzi elettronici necessari per detenzione domiciliare

Tabella 6 e 6bis - provvedimenti attuativi previsti dal DL n. 34 del 2020 (cd. "DL rilancio")⁸

Il decreto-legge n. 34, nel testo convertito dalle Camere reca complessivamente **156 disposizioni che necessitano di provvedimenti attuativi. Si tratta di 1 DPR, 8 DPCM, 108 decreti ministeriali, 38 atti di altra natura**. In un caso per l'attuazione della disposizione è richiesta l'approvazione di appositi provvedimenti normativi.

Nel testo originario del provvedimento (vedi Tabella 6) sono individuati **103 provvedimenti attuativi: 1 DPR, 5 DPCM, 71 decreti ministeriali, 26 atti di altra natura**.

Nel testo originario sono nel complesso previste 18 forme di coinvolgimento (intese, pareri, accordi) del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata); 5 pareri del Garante per la protezione dei dati personali; 2 pareri della Conferenza nazionale dei rettori.

In 12 casi è prevista l'autorizzazione, o la dichiarazione di compatibilità con la disciplina degli Aiuti di Stato, della Commissione europea.

Dei 266 articoli 75 prevedono provvedimenti attuativi; dei 1049 commi 100.

Nel corso dell'esame parlamentare (vedi Tabella 6bis) sono state introdotte ulteriori **53 disposizioni che necessitano di provvedimenti attuativi**. Si tratta in particolare di **3 DPCM, 37 decreti ministeriali, 12 provvedimenti di altra natura**. In un caso per l'attuazione della disposizione è necessaria l'approvazione di appositi provvedimenti normativi.

Nel corso dell'iter parlamentare 10 delle disposizioni introdotte richiedono forme di coinvolgimento (pareri, intese) del sistema delle conferenze (Conferenza Unificata, Stato-regioni, Stato-città).

Una disposizione introdotta richiede il parere della Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale.

Due disposizioni introdotte richiedono l'autorizzazione o la notifica alla Commissione UE.

Nel corso dell'iter è stata infine introdotta la previsione del parere delle competenti commissioni parlamentari per 3 provvedimenti attuativi già previsti dal testo originario.

Dei 76 articoli introdotti 42 richiedono provvedimenti attuativi; dei 319 commi introdotti 51.

⁸ Non sono considerati i decreti del Ministro dell'economia di autorizzazione ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio che accompagnano le clausole di copertura finanziaria

Tabella 6

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 1, co. 1	Altro	Piani regionali di potenziamento sanitario
Art. 2, co. 1	Altro	Piani regionali di riorganizzazione contro pandemia con incremento terapie intensive
Art. 4, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della salute per remunerazione strutture sanitarie dei maggiori costi per COVID
Art. 7 co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della salute per individuare dati da trattare
Art. 13, co. 2	Altro	Direttive presidente ISTAT su indagine epidemiologica
Art. 24, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per ripartizione risorse destinate a compensare regioni del minor gettito IRAP
Art. 25, co. 9	Altro	Protocolli d'intesa tra Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e Agenzia delle entrate per controlli contro infiltrazioni criminali in ripartizione contributi a fondo perduto per le imprese
Art. 25, co. 10	Altro	Provvedimento direttore dell'Agenzia delle entrate per definire istanze per richiedere contributo a fondo perduto
Art. 26, co. 11	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per stabilire fruizione credito d'imposta previsto dall'articolo
Art. 27, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per stabilire apporti a "patrimonio destinato" CDP
Art. 27, co. 3	Altro	Deliberazione assemblea CDP per costituire "patrimonio destinato"
Art. 27, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per stabilire accesso a "patrimonio destinato"
Art. 27, co. 6	Altro	Regolamento della CDP su "patrimonio destinato"
Art. 30, co. 1	Altro	Provvedimento Autorità dell'energia su riduzione spesa utenze elettriche
Art. 35, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia su attuazione della garanzia SACE
Art. 38, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per agevolazioni per start-up
Art. 38, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per agevolazioni venture capital
Art. 38, co. 9	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per incentivi a start up innovative
Art. 38, co. 18	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per accesso a fondo intrattenimento digitale

⁹ I provvedimenti sono classificati in Decreti del Presidente della Repubblica (DPR); Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM); decreti ministeriali; altro (linee guida, piani nazionali o regionali etc.)

¹⁰ Per brevità non sono indicati, concerti, pareri, intese in sede di Conferenza Stato-Città, Stato-regioni, Unificata. In testa alla tabella è però riportato il dato complessivo delle forme di coinvolgimento del sistema delle conferenze, di pareri del Garante per la protezione dei dati personali e di pareri della Conferenza dei rettori previsti.

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 40, co. 3	Altro	Provvedimento Ministro sviluppo economico per attuazione misure di sostegno ad imprese carburanti
Art. 42, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per approvazione Statuto Fondazione ENEA Tech
Art. 43, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per accesso a fondo tutela dei marchi storici
Art. 49, co. 3	DPR	Regolamento di attuazione su Centro di ricerca su automotive
Art. 64, co. 3	Altro	Intesa in Conferenza unificata per aggiornamento registro Aiuti di Stato
Art. 68, co. 1, lett. g), capoverso 6-bis	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per risorse aggiuntive su CIG
Art. 70, co. 1, lett. d)	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per CIG in deroga
Art. 71, co. 1, capoverso art. 22-ter, co. 1	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per risorse aggiuntive per occupazione
Art. 71, co. 1, capoverso art. 22-qua-ter, co. 5	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per attuazione misure per risorse aggiuntive per CIG in deroga
Art. 83, co. 2	Decreto ministeriale	Decreti Ministro del lavoro per stabilire tariffe medici del lavoro da impiegare presso datori di lavoro per sorveglianza sanitaria
Art. 88, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per applicazione "fondo nuove competenze"
Art. 98, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per indennità riconosciuta da Sport e Salute Spa per lavoratori del settore
Art. 99, co. 3	Altro	Accordo in Conferenza Stato-regioni per rete osservatori sul mercato del lavoro
Art. 99, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per nomina comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sul mercato del lavoro
Art. 99, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro su dati utilizzati dall'Osservatorio
Art. 103, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno su emersione rapporti di lavoro
Art. 103, co. 7	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per determinare contributo forfettario per emersione
Art. 103, co. 19	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per stabilire destinazione del contributo forfettario

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 103, co. 24	Decreto ministeriale	Decreto Ministro del lavoro per incrementare finanziamento SSN in conseguenza di emersione
Art. 104, co. 3	DPCM	DPCM per indennità per enti gestori delle strutture per disabili
Art. 105, co. 2	Altro	Ministro della famiglia stabilisce criteri per ripartizione risorse tra centri estivi
Art. 106, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per ripartizione fondo per funzioni fondamentali degli enti locali
Art. 106, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per istituire tavolo tecnico su effetti COVID su entrate enti locali
Art. 111, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per ripartizione risorse fondo per monitoraggio minori entrate regioni e province autonome
Art. 111, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia per istituire tavolo tecnico su effetti COVID su entrate regioni e province autonome
Art. 112, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per ripartizione fondo per comuni delle province Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza
Art. 115, co. 2	Altro	Convenzione con CDP per fondo per liquidità per pagamenti debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali
Art. 119, co. 12	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate per attuazione dell'ecobonus
Art. 120, co. 4	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate per monitoraggio credito d'imposta per ambienti di lavoro
Art. 121, co. 7	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate per trasformazione detrazioni in crediti d'imposta
Art. 122, co. 5	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate su cessione crediti d'imposta
Art. 125, co. 4	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate su credito d'imposta per sanificazione
Art. 135, co. 2	Altro	Provvedimento Direttore generale delle Finanze su udienze giustizia tributaria
Art. 157, co. 6	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate su attuazione proroga dei termini delle sanzioni fiscali
Art. 161, co. 3	Altro	Determinazione Direttore dell'Agenzia delle dogane per pagamenti diritti doganali
Art. 171, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia su attuazione misure di sostegno a banche
Art. 176, co. 6	Altro	Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle entrate per attuazione credito d'imposta sul turismo
Art. 177, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per riparto del fondo per il ristoro ai comuni delle minori entrate derivanti da esenzione tasse per strutture turistiche

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 178, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dei beni culturali per riparto fondo per il turismo
Art. 179, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dei beni culturali per riparto fondo per la promozione turistica
Art. 179, co. 2	Altro	Adeguamento statuto Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT)
Art. 180, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per riparto fondo per compensare i comuni delle minori entrate derivanti da esenzione da imposta di soggiorno
Art. 180, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia su modello di dichiarazione da parte di strutture ricettive in relazione a esonero imposta di soggiorno.
Art. 180, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'economia su modello di dichiarazione in caso di locazioni brevi in relazione a esonero imposta di soggiorno.
Art. 181, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'interno per riparto tra comuni del fondo per la compensazione delle minori entrate per le esenzioni da canoni e tasse locali per titolari di pubblici esercizi
Art. 182, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali per ripartire il fondo per le agenzie di viaggio
Art. 183, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali per ripartire risorse per sostegno delle librerie
Art. 183, co. 7	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali per ripartire risorse a sostegno del settore dello spettacolo
Art. 184, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali su fondo per la digitalizzazione dei beni culturali
Art. 185, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali per riparto tra artisti, interpreti, esecutori del residuo attivo dell'IMAIE
Art. 189, co. 4	DPCM	DPCM per attuazione "bonus edicole"
Art. 190, co. 7	DPCM	DPCM per disciplina credito d'imposta servizi digitali
Art. 195, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dello sviluppo economico per distribuzione del fondo per il sostegno delle emittenti locali
Art. 198, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su fondo per il trasporto aereo
Art. 199, co. 8	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per ripartizione delle risorse del fondo per le autorità portuali
Art. 200, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per ripartizione del fondo per il trasporto pubblico locale

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 206, co. 1	DPCM	DPCM di nomina dei commissari straordinari per interventi su A24 e A25
Art. 206, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia per definizione compenso dei commissari straordinari per interventi su A24 e su A25
Art. 214, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture per stabilire compensazione dei minori incassi dell'ANAS
Art. 214, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture per stabilire modalità di rendicontazione da parte delle imprese del trasporto ferroviario delle minori entrate registrate per l'emergenza COVID
Art. 214, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture per riparto risorse per compensare minori entrate delle imprese del trasporto ferroviario
Art. 217, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto dell'Autorità delegata in materia di sport per riparto del fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale
Art. 222, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle politiche agricole per il riparto del fondo delle filiere agricole in crisi
Art. 222, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle politiche agricole per riparto fondo per imprese viticole
Art. 225, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle politiche agricole per sospensione mutui a consorzi di bonifica
Art. 226, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'ambiente per ripartizione contributi per zone economiche ambientali
Art. 229, co. 1, lettera a)	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'ambiente per bonus mobilità
Art. 229, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto non regolamentare del Ministro dell'ambiente per attuazione mobility manager per amministrazioni pubbliche
Art. 232, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione per ripartizione economie degli interventi di edilizia scolastica
Art. 233, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione per il riparto dell'incremento del fondo per l'istruzione paritaria
Art. 233, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione per riparto dei contributi delle strutture per l'infanzia non statali
Art. 233, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione per contributi per scuole primarie e secondarie non statali
Art. 235, co. 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione per il riparto delle risorse del fondo per l'anno scolastico 2020/2021
Art. 236, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'Università su esonero da contributo omnicomprensivo per le università
Art. 238, co. 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'Università sui nuovi PRIN

Disposizione	Provvedimento[9]	Oggetto[10]
Art. 238, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'Università per riparto dell'incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università
Art. 239, co. 2	DPCM	DPCM di riparto del fondo per l'innovazione tecnologica
Art. 242, co. 6	Altro	Accordi con amministrazioni territoriali del Ministro per il Sud per la riprogrammazione delle risorse
Art. 246, co. 4	Altro	Definizione da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale di interventi finanziabili con risorse per il Terzo Settore nel Mezzogiorno
Art. 252, co. 3	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della giustizia per bando di concorso personale amministrativo
Art. 252, co. 7	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della giustizia per bando di concorso del personale amministrativo di cancelleria
Art. 257, co. 1	Altro	Decreto del Presidente della Corte dei conti per utilizzo modalità telematiche nei concorsi della Corte dei conti
Art. 259, co. 5	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro della salute su modalità svolgimento prove dei concorsi forze armate e forze di polizia

Tabella 6bis

Disposizione	Provvedimento[11]	Oggetto[12]
Art. 1, co. 1-bis	Altro	Indicazioni tecniche del Ministero della salute alle regioni per individuare laboratorio di riferimento su diagnosi per COVID-19
Art. 1-ter	Altro	Linee guida per gestione COVID-19 in RSA
Art. 2, co. 6-bis	DPCM	DPCM per ripartizione risorse per operatori 112
Art. 5-ter, co. 2	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dell'università per organizzazione scuola di specializzazione in cura palliative
Art. 8, co. 5-ter	Altro	Determina Agenzia del farmaco su farmaci per i quali è prorogata validità della ricetta
Art. 25-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia per riparto contributo per imprese del settore ricreativo
Art. 27, comma 18-ter	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia per attuazione della facoltà di far confluire risparmi privati nel patrimonio destinato della Cassa depositi e prestiti istituito dall'articolo.
Art. 29, comma 1-bis	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'università su destinazione di quota parte dell'incremento del fondo per le locazioni agli studenti fuori sede
Art. 30-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia su riparto del fondo per la compensazione dei pagamenti effettuati con carte di credito
Art. 38-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dello sviluppo economico di riparto delle risorse per i giovani talenti nel settore della moda
Art. 38-ter, comma 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dello sviluppo economico per attuazione credito d'imposta per le imprese nel settore benefit
Art. 43-bis, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro del lavoro sul contratto di rete
Art. 44, comma 1-octies	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia per riparto aumento contributo per installazione ricariche elettriche
Art. 48-bis, comma 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dello sviluppo economico su credito d'imposta nel settore della moda
Art. 52-ter, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dello sviluppo economico su ripartizione risorse nel settore della ceramica artistica

¹¹ I provvedimenti sono classificati in Decreti del Presidente della Repubblica (DPR); Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM); decreti ministeriali; altro (linee guida, piani nazionali o regionali etc.)

¹² Per brevità non sono indicati, concerti, pareri, intese in sede di Conferenza Stato-Città, Stato-regioni, Unificata. In testa alla tabella è però riportato il dato complessivo delle forme di coinvolgimento del sistema delle conferenze, di pareri del Garante per la protezione dei dati personali e di pareri della Conferenza dei rettori previsti.

Disposizione	Provvedimento[11]	Oggetto[12]
Art. 66-bis, comma 4	Altro	Definizione da parte delle regioni delle modalità di validazione delle mascherine per usi chirurgici
Art. 89, comma 2-bis	Altro	Definizione da parte delle regioni delle modalità con le quali garantire l'accesso ai servizi sociali
Art. 95, comma 6-bis	Altro	Aggiornamento da parte dell'INAIL del piano di investimenti
Art. 103-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'economia per il riconoscimento del beneficio ai lavoratori transfrontalieri
Art. 105-bis, comma 1	DPCM	DPCM per ripartizione di fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza
Art. 105-ter, comma 4	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dei beni culturali per l'erogazione del contributo per l'educazione musicale
Art. 105-quater, comma 2	Provvedimenti normativi	Appositi provvedimenti normativi per sostegno a vittime di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e di genere, a valere delle risorse stanziato
Art. 106-bis, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'interno di riparto del fondo per i comuni in dissesto finanziario
Art. 112-bis, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'interno di riparto del fondo per i comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza COVID19
Art. 114-ter, comma 1	Altro	Aggiornamento da parte del CIPE dei tempi per attività istruttorie su domande per contributi per impianti per distribuzione del gas
Art. 175-bis, comma 1	Altro	Provvedimento del Ministro dell'economia su controlli per accesso a fondo indennizzi risparmiatori
Art. 181, comma 1-quater	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'interno per riparto del fondo per il ristoro delle minori entrate derivanti dall'esenzione su tariffe per l'occupazione del suolo pubblico
Art. 182, comma 1-ter	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per riparto contributo per studenti per viaggi su rete ferroviaria e ingresso a musei e beni culturali
Art. 182, comma 3-bis	Decreto ministeriale	Regolamento del Ministro dei beni culturali per indennizzo voucher per viaggi turistici non utilizzati
Art. 183, comma 11-quater	Decreto ministeriale	Decreto Ministro dei beni culturali di riparto delle risorse del fondo per lo spettacolo dal vivo
Art. 199, comma 8-bis	Decreto ministeriale	Decreto Ministro della salute per la ripartizione delle unità di lavoro sanitarie in porti e aeroporti
Art. 199, comma 10-quater	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su attuazione del fondo per le autorità portuali

Disposizione	Provvedimento[11]	Oggetto[12]
Art. 199-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per attuazione di norma che consente, a determinate condizioni, a personale nave di compiere operazioni portuali di scarico
Art. 200, comma 5-bis	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per anticipo a regioni di risorse per contratto trasporto pubblico locale per gli anni 2019 e successivi
Art. 200, comma 5-ter	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per erogazione risorse per contratto trasporto pubblico locale per gli anni 2014-2018
Art. 200, comma 5-quater	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per riparto somme residue per contratto trasporto pubblico locale
Art. 224-bis, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle politiche agricole per istituire l'organismo tecnico-scientifico sul sistema di qualità nazionale sul benessere animale
Art. 229, comma 2-bis	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su ripartizione risorse fondo per il trasporto scolastico
Art. 229, comma 4-bis	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su contributo per residenti laguna di Venezia
Art. 229-bis, comma 1	Altro	Linee guida del Ministero dell'ambiente su trattamento rifiuti derivanti da utilizzo mascherine e guanti monouso
Art. 229-bis, comma 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'ambiente su riparto fondo per il riuso e il riciclo dei dispositivi di protezione individuale
Art. 230-bis, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione su riparto tra istituti scolastici dei contratti con assistenti tecnici per utilizzo piattaforme multimediali
Art. 230-bis, comma 3	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione su riparto fondo per dirigenti scolastici
Art. 231-bis, comma 1	Altro	Ordinanze del Ministro dell'istruzione su anno scolastico 2020/2021
Art. 231-bis, comma 2	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'istruzione su riparto risorse per attuazione ordinanze su anno scolastico 2020/2021
Art. 238-bis, comma 3	Altro	Piano strategico della Scuola Superiore della Difesa
Art. 243, comma 1	DPCM	DPCM su riparto fondo per le aree interne
Art. 243, comma 1	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro dell'Università su attivazione dottorati comunali
Art. 263, comma 1	Decreto ministeriale	Decreti del Ministro della pubblica amministrazione su lavoro agile
Art. 263, comma 4-bis	Altro	Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)
Art. 263, comma 4-bis	Decreto ministeriale	Decreto del Ministro della pubblica amministrazione di istituzione dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile

BOX 1: I TERMINI DI DELEGA OGGETTO DI PROROGA AI SENSI DEL “DL CURA ITALIA”

Da un’analisi complessiva delle disposizioni di delega che risultano in scadenza nel periodo temporale previsto dall’articolo 1 della legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, ovvero dal 10 febbraio al 31 agosto 2020, risultavano, al momento dell’entrata in vigore della disposizione, interessate dalla proroga di 3 mesi le seguenti:

- **L. 3 maggio 2019, n. 37**, recante Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2018 (G.U. 11 maggio 2019, n. 10)
 - art. 7, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro il 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 26 maggio 2020) un decreto legislativo che disciplini l’utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi: presentato alle Camere (AG 164).
- **L. 8 agosto 2019, n. 86**, recante Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione (G.U. 16 agosto 2019, n. 191)
 - art. 1, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della disciplina di settore;
 - art. 5, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo;
 - art. 6, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo;
 - art. 7, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione, l’accessibilità e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ristrutturazione e ripristino o costruzione di impianti sportivi;
 - art. 8, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per la semplificazione di adempimenti e oneri amministrativi e di natura contabile relativi (n.b: non sono tutti, mancano per es. gli organismi paralimpici) a vari organismi sportivi;
 - art. 9, co. 1: il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 31 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per la revisione della normativa in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali

In taluni casi le previsioni di delega legislativa prevedono termini ulteriori per l’adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi (il cui termine è previsto in relazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo iniziale).

Ad esempio, per quanto riguarda l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi che il Governo può adottare, risulterebbe oggetto della proroga di tre mesi disposta dalla disposizione in esame il termine della delega per l'adozione di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 32 del 2018 (strumenti assicurativi in agricoltura), il cui termine attuale di scadenza è il 28 aprile 2020.

Per i decreti integrativi e correttivi dei provvedimenti adottati in attuazione dell'ultima legge di delegazione europea si veda infra.

Ulteriori previsioni di delega, che rientrano nel campo di applicazione della proroga prevista dalla disposizione in esame, sono contenute nelle leggi annuali di delegazione europea, per il recepimento di direttive dell'Unione europea. In tali casi il termine di recepimento è fissato sulla base del termine di attuazione previsto da ciascuna direttiva UE oppure, nel caso tale termine sia scaduto o scada nei tre mesi successivi, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione.

In particolare, in base all'articolo 31 della legge n. 234 del 2012 in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea (comma 1).

Relativamente a tali fattispecie, la gran parte delle deleghe "aperte" sono previste dalle ultime leggi di delegazione europea e, in particolare, dalla legge di delegazione europea 2018 (legge n. 117 del 2019, entrata in vigore il 2 novembre 2019).

Si ricorda che la legge 4 ottobre 2019, n. 117, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018 (G.U. 18 ottobre 2019, n. 245) prevede:

- **all'art. 1, co. 1:** il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di 4 mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive, i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive comprese negli elenchi di cui all'allegato A.
- **all'art. 4:** il Governo è delegato ad adottare, entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 2 agosto 2020) uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)
- **all'art. 5:** il Governo è delegato ad adottare, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 2 maggio 2020) uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 655/2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale.

In attuazione di tale legge, taluni schemi di decreto legislativo sono già stati presentati alle Camere per l'espressione del prescritto parere parlamentare e sono in corso di esame. In taluni casi trova altresì applicazione la disposizione, prevista dalla legge di delega, sullo "scorrimento dei termini" - volta a consentire alle Camere di disporre del tempo previsto dalla legge per l'espressione del parere parlamentare anche nel caso di scadenza ravvicinata della norma di delega - il termine di scadenza della delega risulta posticipato di tre mesi. A tale ultimo termine si applicherebbe pertanto la previsione della proroga di tre mesi prevista dalla proposta emendativa in esame.

In base all'articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012 la legge di delegazione europea indica le direttive in relazione alle quali sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

In tale ambito si richiamano, in particolare, i seguenti atti di attuazione delle previsioni della legge di delegazione europea 2018:

Atti del governo (A.G.) assegnati alle Camere per l'espressione del parere parlamentare per i quali la scadenza della delega è fissata al 2 febbraio 2020 (3 mesi dopo l'entrata in vigore della suddetta legge di delegazione) e che risulta attualmente prorogata al 2 maggio 2020 in virtù dell'applicazione della previsione sullo scorrimento dei termini, ai sensi dell'art. 31 della legge n. 234 del 2012 (v. supra).

- A.G. 147** - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/692, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale
- A.G. 149** - Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2018/645 che modifica la direttiva 2003/59/CE, relativa alla qualificazione iniziale e alla formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida
- A.G. 151** - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Si segnala che è aperta la procedura di infrazione n. 2019/0279 per mancato recepimento della direttiva (UE) 2017/1371.
- A.G. 152** - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/822, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica.
- A.G. 153** - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/2398 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi

derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro.

A.G. 156 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/410, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato. Si segnala che è aperta la procedura di infrazione n. 2019/0329 per mancato recepimento della direttiva (UE) 2018/410

A.G. 157 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina la normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117. Si segnala che è aperta la procedura di infrazione n. 2018/2044 per mancato recepimento della direttiva 2013/59/EURATOM e che il 10 ottobre 2019 la Commissione europea ha presentato ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia (causa n. C-744/19).

A.G. 158 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica

Si ricorda che l'Italia è interessata a una procedura di infrazione n. 2018/2258 per violazione del diritto dell'UE con particolare riferimento alla direttiva 2012/27/UE, sull'efficienza energetica, oggetto di modifica della direttiva UE 2018 /844.

Per tali atti, il termine per l'esercizio della delega - e quindi entro il quale deve essere emanato lo schema di decreto legislativo - sarebbe dunque prorogato al 2 agosto 2020 (3 mesi dalla scadenza della disposizione di delega)

Altri atti del governo (A.G.) assegnati alle Camere per l'espressione del parere parlamentare per i quali la scadenza della delega rientra nella finestra temporale 10 febbraio - 31 agosto 2020, (anche alla luce dell'applicazione della previsione sul c.d. scorrimento dei termini - v. supra).

A.G. 155 - Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 7 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per quanto riguarda l'incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti e la disciplina del sistema di governo societario
Scadenza delega: 10 giugno 2020

A.G. 162 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.
Scadenza delega: 25 maggio 2020 per le disposizioni di carattere generale e 25 giugno 2020 per le disposizioni a tutela dei consumatori (termini per il recepimento: 25 giugno 2020 e 25 ottobre 2020)

A.G. 166 - Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso. Scadenza delega 5 marzo 2020 (termine recepimento 5 luglio 2020)

A.G. 167 - Schema di decreto legislativo recante attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Scadenza delega 5 marzo 2020 (termine recepimento 5 luglio 2020)

A.G. 168 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Scadenza delega 5 marzo 2020 (termine recepimento 5 luglio 2020)

Si ricordano: la sentenza di inadempimento della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 (causa n. C-196/13) per la non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche" (procedura di infrazione n. 2003/2077); la sentenza di inadempimento della Corte di giustizia del 21 marzo 2019 (causa n. C-498/17) per violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE (procedura di infrazione n. 2011/2215).

A.G. 169 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Scadenza delega 5 marzo 2020 (termine recepimento 5 luglio 2020)

Per tali atti, il termine per l'esercizio della delega - e quindi entro il quale deve essere emanato lo schema di decreto legislativo - sarebbe dunque prorogato di 3 mesi sulla base delle previsioni dell'emendamento in esame.

Vanno infine menzionati gli schemi di decreto legislativo - il cui termine di scadenza della delega rientra nella finestra temporale oggetto del provvedimento in esame - su cui è già stato espresso il parere parlamentare e che sono in attesa di concludere il proprio iter in via definitiva (quale, a titolo esemplificativo, lo schema decreto di attuazione della direttiva (UE) 2017/1852 relativa ai meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea - AG 143; o lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/159 attuativa dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 - AG 154).

La legge di delegazione 2018 reca, altresì, delega per l'attuazione delle seguenti direttive UE, il cui termine scade nel medesimo arco temporale (10 febbraio - 31 agosto 2020), di cui non risulta ad oggi presentato il relativo schema di decreto legislativo:

- direttiva (UE) 2018/131 del Consiglio, del 23 gennaio 2018, recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), volto a modificare la direttiva 2009/13/CE conformemente alle modifiche del 2014 alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006,

approvate dalla Conferenza internazionale del lavoro l'11 giugno 2014 (Testo rilevante ai fini del SEE) (termine di recepimento: 16 febbraio 2020). Si segnala che è aperta la procedura di infrazione n. 2014/0515 per mancato recepimento della direttiva 2009/13/CE.

- direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (termine di recepimento: 30 luglio 2020);
- direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (termine di recepimento: 30 luglio 2020).

Si ricorda infine che anche le leggi di delegazione europea prevedono la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive entro un determinato termine.

Per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi risulterebbero in particolare prorogati dal disegno di legge in esame i termini per l'adozione dei seguenti decreti legislativi integrativi e correttivi:

- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 230 del 2017, di adeguamento al regolamento (UE) n. 1143/2014 (diffusione specie esotiche invasive) termine originario: 14 febbraio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 231 del 2017, di adeguamento al regolamento (UE) n. 1169/2011 (informazioni al consumatore sugli alimenti) termine originario: 9 maggio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 233 del 2017 di adeguamento al regolamento (UE) n. 760/2015 (fondi di investimento europei a lungo termine) termine originario: 28 febbraio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 234 del 2017 attuativo della direttiva 2015/637/UE (tutela consolare dei cittadini dell'Unione) termine originario: 16 febbraio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 19 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/1214/UE (qualità per i servizi trasfusionali); termine originario: 21 marzo 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 25 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/844/UE (sicurezza navi da passeggeri); termine originario: 29 marzo 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 51 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/680/UE (trattamento dati personali a fini di perseguimento dei reati); termine originario: 8 giugno 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 53 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/681/UE (uso del codice PNR per prevenzione del terrorismo); termine originario: 9 giugno 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 60 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/2258/UE (accesso delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio); termine originario: 6 giugno 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 61 del 2018 di attuazione della direttiva 2015/1794/UE in materia di marittimi; termine originario: 7 giugno 2020;

- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 62 del 2018 di attuazione della direttiva 2015/2302/UE (pacchetti turistici); termine originario: 1° luglio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 63 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/943/UE (segreti commerciali); termine originario: 22 giugno 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 65 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/1148/UE (sicurezza delle reti); termine originario: 24 giugno 2020;;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 68 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/97/UE (distribuzione assicurativa); termine originario: 1° luglio 2020; nuovo termine in base al ddl in esame: 1° ottobre 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 71 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/801/UE (ingresso cittadini Paesi terzi per studio, ricerca e volontariato); termine originario: 5 luglio 2020;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 81 del 2018 di attuazione della direttiva 2016/2284/UE (riduzione emissioni nazionali di inquinanti atmosferici); termine originario: 17 luglio 2020;;
- Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 88 del 2018; attuativo della direttiva 2014/50/UE (mobilità lavoratori tra Stati membri); termine originario: 14 luglio 2020.

BOX 2: DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI DEROGATORIE A NORME PRIMARIE VIGENTI CON PERIODO DI APPLICAZIONE PER TUTTA LA DURATA DELLO STATO DI EMERGENZA PREVISTE DAL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020¹³

- art. 17-bis, comma 6, che consente deroghe al trattamento dei dati personali per tutta la vigenza dello stato d'emergenza- art. 73 che consente riunioni in teleconferenza consigli comunali per vigenza stato d'emergenza
- art. 87, co. 3-ter, che consente di dare voti su didattica a distanza per durata stato d'emergenza (anche se si specifica "e comunque per l'anno scolastico 2019/2020");
- art. 100 su proroga mandato degli organi degli enti pubblici di ricerca per vigenza stato d'emergenza
- art. 103, co. 2, che consente validità certificati, permessi fino a 90 giorni successivi a cessazione stato d'emergenza
- art. 106, co. 7, su regime peculiare per assemblee banche, fondazioni e società per tutta la durata dello stato d'emergenza
- art. 117 proroga della prorogatio dell'AGCOM per tutta durata stato d'emergenza
- art. 118 proroga della prorogatio Garante Privacy per tutta durata stato d'emergenza.
- art. 122 mandato del Commissario straordinario per l'emergenza.

¹³ non sono considerate le norme in materia sanitaria

2. I DPCM

*a cura del Servizio studi
del Senato della Repubblica*

I Dpcm di attuazione delle misure di contenimento del virus

Con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm) si è dato attuazione alle misure di contenimento del virus, come definite nei tre seguenti decreti-legge intervenuti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19:

- il **decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 5 marzo 2020, n. 13**, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, le cui disposizioni sono state quasi interamente abrogate dall'**art. 5, comma 1, lett. a)**, del **decreto-legge n. 19/2020**¹;
- il **decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 35/2020**, recante “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”;
- il **decreto-legge n. 33/2020**, recante “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”, ad oggi (29 giugno) approvato in prima lettura dal Senato (AS 1812) e in corso di esame presso la Camera (AC 2554).

In **attuazione del decreto-legge n. 6/2020** sono stati adottati, originariamente, il **Dpcm del 23 febbraio 2020**² e il **Dpcm del 25 febbraio 2020**³, i cui effetti sono cessati a seguito dell'adozione del **Dpcm del 1° marzo 2020**⁴.

Il **Dpcm dell'8 marzo 2020** ha, quindi, disposto la cessazione degli effetti sia del Dpcm del 1° marzo sia del **Dpcm del 4 marzo 2020**⁵, nel frattempo intervenuto.

Hanno fatto seguito al Dpcm dell'8 marzo i **Dpcm del 9 marzo 2020**, dell'**11 marzo 2020** e del **22 marzo 2020**, la cui efficacia è stata inizialmente prorogata fino al 13 aprile dal primo Dpcm adottato in attuazione del decreto-legge n. 19 (Dpcm del 1° aprile 2020), ma che hanno cessato di produrre effetti a decorrere dal 14 aprile 2020, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 8 del Dpcm del 10 aprile 2020, anch'esso adottato in attuazione

¹ Dei cinque articoli costituenti il decreto-legge n. 6, sono rimasti in vigore esclusivamente il comma 6-bis dell'articolo 3, aggiunto dall'articolo 91 del decreto-legge n. 18/2020, l'articolo 4, recante le disposizioni finanziarie, e l'articolo 5, che dispone l'entrata in vigore del decreto.

² Recante misure urgenti di contenimento del contagio nei Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto e introduzione della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva per i soggetti che avevano transitato o sostato in quei Comuni.

³ Recante misure di sospensione delle competizioni ed eventi sportivi nei Comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte; di sospensione dei viaggi di istruzione e di promozione della didattica a distanza; di riduzione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici giudiziari in determinati Comuni della Regione Lombardia.

⁴ Recante misure restrittive, tra cui il divieto di accesso e di allontanamento dai Comuni individuati come “zone rosse”, e l'individuazione di ulteriori zone assoggettate a misure meno restrittive, tendenti comunque a evitare assembramenti di persone.

⁵ Recante misure di contenimento del virus sull'intero territorio nazionale.

del decreto-legge n. 19.

Il Dpcm del 22 marzo (Allegato 1) è stato modificato dal [decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2020](#).

I Dpcm dell'8, del 9, dell'11 e del 22 marzo 2020 recano, tutti, misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale⁶ attuative del decreto-legge n. 6, rispetto al quale propongono, per talune misure, una più articolata formulazione, in certi casi poi confluita nel successivo decreto-legge n. 19/2020⁷.

In **attuazione del decreto-legge n. 19/2020**, sono stati dapprima adottati i [Dpcm del 1° e del 10 aprile 2020](#), i quali recano, come detto, il primo la proroga di efficacia, il secondo la disposizione di cessazione di efficacia dei Dpcm dell'8, del 9, dell'11 e del 22 marzo.

Con il Dpcm del 10 aprile sono state introdotte, per il periodo decorrente dalla data del 14 aprile fino al 3 maggio 2020, nuove misure di contenimento del contagio, articolate secondo uno schema che resta sostanzialmente invariato nei successivi Dpcm (misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale; misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali; misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale; disposizioni in materia di ingresso in Italia; transiti e soggiorni di breve durata in Italia; disposizioni in materia di navi da crociera e navi di bandiera estera; esecuzione e monitoraggio delle misure; disposizioni finali).

Successivamente, il [Dpcm del 26 aprile 2020](#) ha previsto che le proprie disposizioni si applicassero, in sostituzione di quelle del Dpcm del 10 aprile, dal 4 al 17 maggio 2020, fatta eccezione per alcune disposizioni di cui all'art. 2 (nello specifico: i commi 7, 9 e 11), già applicabili a decorrere dal 27 aprile simultaneamente con le disposizioni del Dpcm del 10 aprile (*ex art. 10, comma 1, del decreto del 26 aprile*).

Il Dpcm del 26 aprile - pur menzionando, nel titolo, esclusivamente il decreto-legge n. 6/2020 ("Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale") - dà attuazione, più esattamente, al decreto-legge n. 19/2020.

E' intervenuto, quindi, il [Dpcm del 17 maggio 2020](#), che ha introdotto "Disposizioni at-

⁶ Il Dpcm dell'8 marzo reca altresì misure urgenti di contenimento del contagio nella Regione Lombardia e nelle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

⁷ Si rinvia, al riguardo, al Dossier "Emergenza da Covid-19: un raffronto tra i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020", n. 253 del 14 maggio 2020, a cura del Servizio Studi del Senato. In tale lavoro - proponendo il testo a fronte degli elenchi delle misure nei due decreti-legge - si dà anche conto delle più evidenti similarità con le disposizioni dei Dpcm di attuazione del decreto-legge n. 6 (il cui testo è citato nelle note).

tuitive del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Il Dpcm del 17 maggio è stato modificato (in relazione a una specifica disposizione) dal [Dpcm del 18 maggio 2020](#).

Le disposizioni del Dpcm del 17 maggio 2020 hanno trovato applicazione a decorrere dal 18 maggio 2020 (in sostituzione di quelle recate dal Dpcm del 26 aprile) fino al 14 giugno 2020, salvi i diversi termini di durata di singole misure previsti da specifiche disposizioni (ex art. 11, commi 1 e 2, del decreto medesimo)⁸.

Da ultimo, il [Dpcm dell'11 giugno 2020](#) ha introdotto "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"⁹.

Le disposizioni del Dpcm dell'11 giugno (ai sensi dell'art. 11 del decreto medesimo) hanno trovato applicazione, in sostituzione di quelle del Dpcm del 17 maggio, dalla data del 15 giugno 2020 e conservano efficacia fino al 14 luglio 2020.

Restano salvi i diversi termini di durata di singole misure previsti da altre disposizioni del decreto, nonché quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera e), del medesimo Dpcm con riferimento a eventi e competizioni sportive¹⁰.

La procedura di adozione

Tanto il decreto-legge n. 6/2020 (art. 3, commi 1 e 6, ora abrogati) quanto il decreto-legge n. 19/2020 (art. 2, commi 1, 4 e 5) - sotto il profilo procedurale rimasto inalterato a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 33/2020 - demandano l'attuazione delle misure di contenimento di cui ai rispettivi articoli 1 a Dpcm, per la cui adozione il decreto-legge n. 6 prevede un'unica procedura, mentre il decreto-legge n. 19 prevede **due procedure alternative**, la prima delle quali analoga a quella già delineata dal decreto-legge n. 6.

⁸ I Dpcm del 26 aprile e del 17 maggio 2020 costituiscono oggetto di specifica trattazione nei successivi paragrafi 4 e 5, dedicati, rispettivamente, al testo a fronte dei due Dpcm (collocato in appendice al presente lavoro) e agli Allegati di cui sono corredati.

⁹ Al Dpcm dell'11 giugno 2020 è dedicato, di seguito, il paragrafo 6.

¹⁰ Si omette, nel presente lavoro, l'illustrazione dei contenuti dei singoli Dpcm, dettagliatamente esposti alla seguente pagina: <https://temi.camera.it/leg18/temi/iniziative-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus.html#iniziative-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus-1>.

In sintesi, la procedura analoga affida il potere di proposta al Ministro della salute e l'espressione dei pareri agli altri Ministri (interno, difesa ed economia e Ministri competenti per materia) e alle autorità regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento riguardino, rispettivamente, una o più Regioni ovvero l'intero territorio nazionale).

La procedura alternativa introdotta dal decreto-legge n. 19 attribuisce il potere di proposta ai rappresentanti regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento siano relative a una o più Regioni ovvero all'intero territorio nazionale), affidando ai Ministri (ivi incluso il Ministro della salute) l'espressione dei pareri.

In entrambe le procedure di adozione, il decreto-legge n. 19 dispone:

- che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato illustri preventivamente alle Camere il contenuto dei Dpcm da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle medesime formulati. Qualora ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, il Governo riferisce in via successiva alle Camere (cfr. *infra*);
- che il Comitato tecnico scientifico di cui all'[ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630](#), si esprima, di norma, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità.

I due decreti-legge non differiscono per le previsioni che dimezzano i tempi per il controllo preventivo della Corte dei conti e dispongono la provvisoria efficacia, esecutorietà ed esecutività dei provvedimenti in fase di controllo preventivo.

A conclusione della procedura di adozione, il decreto-legge n. 19 aggiunge un duplice obbligo del Governo nei confronti delle Camere: quello di comunicare i provvedimenti entro il giorno successivo alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e quello di riferire con cadenza bisettimanale circa le misure adottate.

La base giuridica

A far data dal 23 febbraio 2020, sono intervenuti - in qualità di strumenti di governo dei casi straordinari di necessità e d'urgenza (art. 77 Cost.) - una serie di decreti-legge volti a fronteggiare, con misure afferenti a diversi settori, l'emergenza da Covid-19.

Il ricorso alla fonte legislativa è stato imposto dall'incidenza delle misure previste su diritti protetti dalla Costituzione, la cui limitazione si è resa necessaria ai fini della tutela della salute, diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.).

Con le misure introdotte dai decreti-legge sono venute in rilievo, in particolare, le seguenti disposizioni costituzionali: inviolabilità della libertà personale, ex art. 13; diritto di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale, ex art. 16; diritto di riunione, ex art. 17; diritto di esercizio in pubblico del culto, ex art. 19; diritto di agire in giudizio e di difesa in giudizio, ex art. 24; rieducazione del condannato, ex art. 27; diritto all'istruzione e alla cultura, ex artt. 33 e 34; libertà di iniziativa economica privata, ex art. 41¹¹.

In particolare, i **decreti-legge n. 6/2020 e n. 19/2020, e**, a seguire, **il decreto-legge n. 33/2020**, hanno previsto che, nel processo di attuazione delle misure di contenimento del virus e di gestione dell'emergenza, intervenissero, a vario titolo, **Dpcm**, ordinanze del Ministro della salute e ordinanze delle autorità regionali e locali, disciplinando diversamente funzione, presupposti di adozione, efficacia e contenuti delle diverse tipologie di atti¹².

Rispetto al precedente decreto n. 6, il decreto-legge n. 19 ha circoscritto nei tempi e vincolato nei contenuti l'adozione/attuazione di misure derogatorie di disposizioni vigenti.

Ha posto, infatti, un termine massimo di durata delle misure, individuato in 30 giorni, eventualmente più volte reiterabili fino al 31 luglio 2020 (data di cessazione dello stato di emergenza, ai sensi della deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020).

Ha proceduto, inoltre, a una tipizzazione delle misure, qualificando l'elenco di cui all'art. 1, comma 2, quale elenco tassativo ed esaustivo, in luogo dell'elenco meramente esemplificativo offerto dal decreto-legge n. 6 (art. 1, comma 1, in combinato disposto con l'alinea del comma 2).

Il decreto-legge n. 19 ha affidato, invece, alla discrezionalità del soggetto attuatore - tuttavia vincolato dal rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità - la valutazione sulla dimensione spaziale di applicabilità delle misure (estensibile da specifiche parti del territorio nazionale alla totalità di esso) e sulla modulazione nel tempo della loro intensità, in aumento o in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus.

Come noto, alle scelte normative poste in essere dal Governo sono stati mossi rilievi, relativi, in particolare, all'utilizzo dei Dpcm come strumenti centrali per la gestione dell'emergenza.

Nelle sedute della Camera n. 337 dell'11 maggio e n. 342 del 19 maggio 2020, sono state oggetto di discussione e di votazione due mozioni (1-00346 e 1-00348) concernenti

¹¹ Con specifico riguardo alla libertà di iniziativa economica, riconosciuta dall'art. 41 Cost. a condizione che si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, il Tar Calabria - nella sent. n. 841/2020 (su cui cfr. infra) - ha osservato che "non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa". Tanto più quando (come nel caso del decreto-legge n. 19) il contenuto del provvedimento risulta predeterminato, e alla discrezionalità dell'autorità amministrativa è demandato di individuare l'ampiezza della limitazione in ragione dell'esame epidemiologico.

¹² Per quanto concerne gli atti diversi dai Dpcm, si rinvia al citato Dossier "Emergenza da Covid-19: un raffronto tra i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020", n. 253 del 14 maggio 2020.

“iniziative volte al superamento delle limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19”.

Con l'approvazione della mozione di maggioranza (1-00348) si è impegnato (tra l'altro) il Governo a “privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comunque a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento”.

D'altra parte, il Presidente del Consiglio dei ministri - in occasione dell'Informativa urgente resa alla Camera e al Senato in data 30 aprile sulle iniziative del Governo per la ripresa delle attività economiche - aveva indicato, quali basi legittimanti dei Dpcm adottati, la dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020.

Con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#), che - ai sensi dell'[art. 7, comma 1, lett. c\)](#), e dell'[art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018](#) - ha dichiarato lo stato di emergenza connesso al rischio sanitario per la durata di sei mesi decorrenti dalla data della dichiarazione, è stato attivato il quadro di gestione dell'emergenza delineato dal Codice della protezione (decreto legislativo n. 1/2018)¹³.

Per l'attuazione degli interventi in vigore dello stato di emergenza, la deliberazione del Consiglio dei ministri autorizza (ex art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018) l'emanazione di ordinanze di protezione civile, derogatorie rispetto alle disposizioni vigenti, conformi ai principi generali dell'ordinamento giuridico¹⁴ e adottate nei limiti di un primo stanziamento di risorse (pari a 5 mln di euro) a valere sul Fondo per le emergenze nazionali (di cui all'[art. 44, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018](#)).

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legislativo n. 1/2018, inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri detiene il potere di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare (salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24) per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Nella situazione epidemiologica in corso, alla prima [ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020](#), hanno fatto seguito una serie di ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile,

¹³ La dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ha fatto seguito alla dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus effettuata dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 30 gennaio 2020.

¹⁴ In ordine al limite dei “principi dell'ordinamento giuridico”, la Corte costituzionale, nella sent. n. 26/1961 (pronunciata con riferimento a una ordinanza prefettizia emessa sulla base del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), aveva innanzitutto escluso che i provvedimenti in questione potessero essere in contrasto con “quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria”. In relazione alle previsioni di riserva di legge, la Corte prospettava due ipotesi (sostanzialmente corrispondenti alla riserva assoluta e alla riserva relativa di legge): 1) nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che, nella materia stessa, si consenta l'emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione; 2) per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva (adoperando la formula “in base alla legge” o altra di eguale significato), la costante giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile che “la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito (...)”.

le quali - ai sensi dell'[art. 25, comma 2, lett. a\) e b\)](#), del [decreto legislativo n. 1/2018](#) - hanno dettato disposizioni in ordine all'organizzazione ed effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata nonché alla funzionalità dei servizi pubblici¹⁵.

Sulla natura giuridica dei Dpcm in questione ha avuto modo di esprimersi il Tar Calabria, pronunciandosi, con [sent. n. 841/2020](#), sul ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'annullamento del punto n. 6 dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37¹⁶.

In tale sede, il giudice amministrativo regionale ha qualificato il Dpcm del 26 aprile 2020 quale "atto amministrativo generale", escludendone il carattere normativo.

La legge n. 400/1988 - costantemente citata nelle premesse dei Dpcm di attuazione delle misure di contenimento del virus a partire dal decreto del 1° marzo 2020 - varrebbe, pertanto, quale richiamo alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare quella di promuovere e coordinare "l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", *ex art. 5, comma 3, lett. b)*), piuttosto che quale richiamo all'ordinaria disciplina regolamentare di cui all'[art. 17](#) (in effetti mai menzionato)¹⁷.

Il testo a fronte dei Dpcm del 26 aprile e del 17 maggio 2020

Nel periodo intercorrente tra i Dpcm del 26 aprile e del 17 maggio, precisamente in data 16 maggio, è entrato in vigore il decreto-legge n. 33/2020.

Nell'introdurre ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, il decreto n. 33 ha delineato il quadro normativo nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio e fino al 31 luglio 2020, con appositi Dpcm (ovvero con ordinanze, statali, regionali o comunali) sarebbero stati disciplinati gli spostamenti delle persone fi-

¹⁵ Un elenco delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, aggiornato al 23 giugno 2020, è disponibile in allegato al Dossier "D.L. 33/2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato, pp. 50-55.

¹⁶ L'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37, reca disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale. Nel giudizio sottoposto al Tar Calabria, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha contestato la legittimità del punto n. 6 dell'ordinanza, il quale, in contrasto con quanto disposto dal Dpcm del 26 aprile 2020, aveva autorizzato, nel territorio regionale, anche la ristorazione con servizio al tavolo. Con [sent. n. 841/2020](#) (del 9 maggio 2020) il Tar Calabria ha annullato l'ordinanza nella parte impugnata.

¹⁷ Sul punto cfr. anche il Dossier "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 D.L. 19/2020", a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato, pp. 48 e 49.

siche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali.

Il giorno successivo all'entrata in vigore del decreto-legge, in data 17 maggio, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 il Dpcm del 17 maggio, che ha dettato, in attuazione del decreto-legge n. 19/2020 e del suddetto decreto-legge n. 33, specifiche prescrizioni, efficaci fino al 14 giugno 2020, relative a molteplici ambiti di applicazione.

E' apparso, pertanto, utile - al fine di consentire una lettura coordinata delle richiamate disposizioni - redigere un **testo che ponesse a fronte i due Dpcm** che hanno regolamentato i periodi 4-17 maggio e 18 maggio-14 giugno, **dando conto, al contempo, delle disposizioni del decreto-legge n. 33/2020** *medio tempore* intervenute a disciplinare situazioni precedentemente affidate alla regolamentazione dei Dpcm (e ad oggi modificate, a seguito della conclusione dell'esame del provvedimento presso uno dei rami del Parlamento). Il testo a fronte è disponibile nell'Appendice al Rapporto consultabile sul sito internet della Camera dei deputati.

Nel testo a fronte si offre, inoltre, indicazione delle **disposizioni del precedente decreto-legge n. 19/2020** che presentano un contenuto simile a quelle del Dpcm del 26 aprile¹⁸.

Il testo a fronte dei Dpcm del 26 aprile e del 17 maggio 2020 è suddiviso nelle seguenti sezioni:

- Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale (Art. 1 del Dpcm del 26 aprile e art. 1 del Dpcm del 17 maggio);
- Misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali (Art. 2 del Dpcm del 26 aprile e art. 2 del Dpcm del 17 maggio);
- Misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale (Art. 3 del Dpcm del 26 aprile e art. 3 del Dpcm del 17 maggio);
- Disposizioni in materia di ingresso in Italia (Art. 4 del Dpcm del 26 aprile e art. 4 del Dpcm del 17 maggio);
- Transiti e soggiorni di breve durata in Italia (Art. 5 del Dpcm del 26 aprile e art. 5 del Dpcm del 17 maggio);
- Ulteriori disposizioni in materia di spostamenti da e per l'estero (Art. 6 del Dpcm del 17 maggio 2020);
- Disposizioni in materia di navi da crociera e navi di bandiera estera (Art. 6 del Dpcm del 26 aprile e art. 7 del Dpcm del 17 maggio);

¹⁸ La similarità è in ragione del fatto che il Dpcm del 26 aprile ha dato attuazione al decreto-legge n. 19/2020; in alcuni casi il Dpcm ha anticipato disposizioni successivamente inserite nel decreto-legge dalla legge di conversione n. 35/2020. Al riguardo, cfr. il citato Dossier "Emergenza da Covid-19: un raffronto tra i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020", n. 253 del 14 maggio 2020, in particolare il paragrafo relativo a "L'attuazione delle misure nel Dpcm del 26 aprile 2020", p. 30.

- Misure in materia di trasporto pubblico di linea (Art. 7 del Dpcm del 26 aprile e art. 8 del Dpcm del 17 maggio);
- Ulteriori disposizioni specifiche per la disabilità (Art. 8 del Dpcm del 26 aprile e art. 9 del Dpcm del 17 maggio);
- Esecuzione e monitoraggio delle misure (Art. 9 del Dpcm del 26 aprile e art. 10 del Dpcm del 17 maggio).

Le sezioni includono, dunque, gli articoli da 1 a 9 del Dpcm del 26 aprile, nonché gli articoli da 1 a 10 del Dpcm del 17 maggio.

Restano esclusi dal raffronto l'art. 10 del Dpcm del 26 aprile e l'art. 11 del Dpcm del 17 maggio, recanti, entrambi, le disposizioni finali dei decreti, ivi incluse quelle relative ai termini di efficacia, che vengono indicati, tuttavia, in ciascuna sezione.

Gli Allegati ai Dpcm del 26 aprile e del 17 maggio 2020

I due Dpcm sono corredati di Allegati; nello specifico, di 10 Allegati il Dpcm del 26 aprile, di 17 Allegati il Dpcm del 17 maggio.

Il [decreto del Ministro dello sviluppo economico del 4 maggio 2020](#) (GU n. 115 del 6 maggio 2020) è intervenuto a modificare gli Allegati 1, 2 e 3 del Dpcm del 26 aprile¹⁹.

Nella tabella sottostante sono considerati gli Allegati presenti - con differente numerazione - sia nel Dpcm del 26 aprile sia in quello del 17 maggio:

Allegato	Dpcm del 26 aprile 2020	Dpcm del 17 maggio 2020
Misure igienico-sanitarie	Allegato 4	Allegato 16
Misure per gli esercizi commerciali	Allegato 5	Allegato 11
Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali	Allegato 6	Allegato 12

¹⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. jj), del Dpcm del 26 aprile, in cui si prevede che: "gli allegati 1 e 2 possono essere modificati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze". Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del medesimo decreto: "L'elenco dei codici di cui all'allegato 3 può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze".

Allegato	Dpcm del 26 aprile 2020	Dpcm del 17 maggio 2020
Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali	Allegato 7	Allegato 13
Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica, sottoscritto il 20 marzo 2020	Allegato 8	Allegato 14
Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in materia di trasporto pubblico	Allegato 9	Allegato 15

Per quanto riguarda gli Allegati presenti nel Dpcm del 26 aprile e non riproposti in quello del 17 maggio, si segnala quanto segue.

- L'Allegato 1 ("Commercio al dettaglio") al Dpcm del 26 aprile individuava le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità escluse, fino alla data del 17 maggio, dall'obbligo di sospensione disposto, per le attività commerciali al dettaglio, dall'art. 1, comma 1, lett. z), del decreto medesimo.

Il Dpcm del 17 maggio ha previsto la riapertura delle attività commerciali al dettaglio.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. dd), tali attività devono svolgersi in conformità con protocolli o linee guida per la prevenzione del rischio di contagio, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto - oltre che dei principi contenuti nei protocolli o linee guida nazionali - dei criteri stabiliti dal nuovo **Allegato 10** ("Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020").

E' inoltre raccomandata l'applicazione delle misure di cui all'Allegato 11, recante misure per gli esercizi commerciali (cfr. precedente tabella).

- L'Allegato 2 ("Servizi per la persona") al Dpcm del 26 aprile individuava le attività inerenti ai servizi alla persona escluse, fino alla data del 17 maggio, dall'obbligo di sospensione disposto dall'art. 1, comma 1, lett. cc), del decreto medesimo. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. gg), del Dpcm del 17 maggio, viene consentito lo svolgimento anche delle attività inerenti ai servizi alla persona precedentemente sospese, purché nel rispetto di alcune condizioni, tra cui lo svolgimento in conformità a protocolli o linee guida idonei a prevenire il rischio di contagio,

adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in coerenza con i criteri di cui al richiamato Allegato 10 (oltre che nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali).

- L'Allegato 3 ("Ateco") al Dpcm del 26 aprile individuava le attività produttive industriali e commerciali escluse dalla sospensione sancita dall'art. 2, comma 1, del decreto medesimo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del Dpcm del 17 maggio, le attività industriali e commerciali tornano a svolgersi, con il vincolo di rispettare i contenuti dei Protocolli per il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, nei cantieri e nel settore del trasporto e della logistica, di cui, rispettivamente, agli Allegati 12, 13 e 14 (menzionati nella precedente tabella).

- L'Allegato 10 ("Principi per il monitoraggio del rischio sanitario") al Dpcm del 26 aprile individuava i principi per il monitoraggio del rischio sanitario, cui le Regioni erano tenute ad attenersi nel monitoraggio quotidiano dell'andamento della situazione epidemiologica nei relativi territori, ai sensi dell'art. 2, comma 11, del Dpcm (ulteriore parametro per il monitoraggio regionale è rappresentato dai criteri stabiliti dal Ministro della salute con decreto del 30 aprile 2020).

Ai sensi dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 33/2020, l'andamento della situazione epidemiologica nel territorio regionale è accertato esclusivamente sulla base dei criteri stabiliti dal [decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020](#) (GU n. 112 del 2 maggio 2020).

Il Dpcm del 17 maggio ha, inoltre, in allegato, i protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 33/2020, e dell'art. 1, comma 1, lett. o), del Dpcm medesimo, e contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio.

Anche il decreto-legge n. 19/2020 (all'art. 1, comma 2, lett. h-bis) reca la previsione (introdotta dalla legge di conversione) di adottare "protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza".

Gli **Allegati da 1 a 7** al Dpcm del 17 maggio recano, pertanto, rispettivamente: Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo; Protocollo con le Comunità ebraiche italiane; Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane; Protocollo con le Comunità ortodosse; Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikk; Protocollo con le Comunità Islamiche; Protocollo con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni.

Inoltre il Dpcm del 17 maggio presenta gli ulteriori seguenti allegati:

- l'**Allegato 8**, recante “Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell'emergenza covid-19”, redatte dal Dipartimento per le politiche della famiglia per regolare lo svolgimento dell'attività ludica o ricreativa all'aperto (art. 1, comma 1, lett. *b*));
- l'**Allegato 9**, recante linee guida per l'organizzazione di “Spettacoli dal vivo e cinema” (art. 1, comma 1, lett. *m*));
- l'**Allegato 17**, recante “Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020”.

I Dpcm del 17 maggio e dell'11 giugno 2020

In data 11 giugno 2020 è intervenuto, in attuazione dei decreti-legge n. 19/2020 e n. 33/2020, un ulteriore Dpcm, le cui disposizioni hanno trovato applicazione dalla data del 15 giugno 2020, in sostituzione di quelle del Dpcm del 17 maggio, e conservano efficacia fino al 14 luglio 2020 (fatti salvi i diversi termini di durata di singole misure previsti da altre disposizioni del decreto, nonché quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera *e*), del medesimo Dpcm con riferimento a eventi e competizioni sportive).

I Dpcm del 17 maggio e dell'11 giugno presentano una struttura analoga.

Gli 11 articoli recano contenuti corrispondenti. Nello specifico: misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale (articoli 1); misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali (articoli 2); misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale (articoli 3); disposizioni in materia di ingresso in Italia (articoli 4); transiti e soggiorni di breve durata in Italia (articoli 5); ulteriori disposizioni in materia di spostamenti da e per l'estero (articoli 6); disposizioni in materia di navi da crociera e navi di bandiera estera (articoli 7); misure in materia di trasporto pubblico di linea (articoli 8); ulteriori disposizioni specifiche per la disabilità (articoli 9); esecuzione e monitoraggio delle misure (articoli 10) e disposizioni finali (articoli 11)²⁰.

Nei due Dpcm appaiono, inoltre, con analogo contenuto e con numerazione coincidente, gli Allegati da 1 a 7 (protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose, ex art. 1,

²⁰ Per una illustrazione dei contenuti cfr. la seguente pagina: <https://temi.camera.it/leg18/temi/iniziative-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus.html#iniziativa-per-prevenire-e-contrastare-la-in-diffusione-del-nuovo-coronavirus-1>.

comma 11, del decreto-legge n. 33/2020), nonché i rispettivi Allegati 8 (Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini ed adolescenti nella fase 2 dell'emergenza covid-19, redatte dal Dipartimento per le politiche della famiglia); 10 (Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020); 11 (Misure per gli esercizi commerciali); 12, 13 e 14 (recanti, nell'ordine, Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro; Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nei cantieri; Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica); 16 (Misure igienico-sanitarie).

Nel Dpcm dell'11 giugno viene meno l'allegato relativo all'organizzazione di "Spettacoli dal vivo e cinema" (presente, nel Dpcm del 17 maggio, come Allegato 9).

Alle novità introdotte nell'Allegato 15 (Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in materia di trasporto pubblico) è dedicata la circolare del Ministero dell'interno del 22 giugno 2020 (cfr. *infra*).

Infine, vengono aggiornate all'11 giugno le Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, contenute nell'Allegato 9 (nel Dpcm del 17 maggio recavano la data del 16 maggio ed erano contenute nell'Allegato 17).

In questa sede si intende evidenziare l'evoluzione delle condizioni di graduale ripresa delle attività nel passaggio dal Dpcm del 17 maggio a quello dell'11 giugno, ai sensi di quanto previsto dai rispettivi articoli 1 (misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale).

a) Per determinate attività, il Dpcm del 17 maggio conferiva **facoltà alle Regioni e alle Province autonome di stabilire una data di ripresa diversa** (anticipata o posticipata). L'esercizio di tale facoltà era subordinato alle seguenti condizioni: 1) il preventivo accertamento della compatibilità dello svolgimento delle attività medesime con l'andamento della situazione epidemiologica nel territorio regionale (monitorato dalle Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 33/2020); 2) la previa individuazione di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio e redatti nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In particolare, la possibilità di stabilire una data diversa, alle predette condizioni, era consentita, dal Dpcm del 17 maggio, con riferimento: all'accesso di bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, al chiuso o all'aria aperta (art. 1, comma 1, lett. c)); all'attività sportiva di base e all'attività motoria in genere, svolte presso palestre, piscine, centri e circoli sportivi, pubblici e privati, ovvero presso altre strutture ospitanti attività dirette al benessere dell'individuo attraverso l'esercizio fisico (art. 1, comma 1, lett. f)).

Per le predette attività il Dpcm dell'11 giugno stabilisce la ripresa - senza possi-

bilità di anticipazione o posticipazione - a decorrere dal 15 giugno (art. 1, comma 1, lett. c) e f)), a determinate condizioni (per la lett. c), quella di adottare appositi protocolli di sicurezza predisposti in conformità alle linee guida del Dipartimento per le politiche della famiglia di cui all'Allegato 8; per la lett. f), tra altre condizioni, quella che lo svolgimento delle attività sia condotto in conformità con le linee guida emanate dall'Ufficio per lo Sport, e fatti comunque salvi gli ulteriori indirizzi operativi emanati dalle Regioni e dalle Province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 14, del decreto-legge n. 33/2020²¹).

Tanto il Dpcm del 17 maggio quanto quello dell'11 giugno consentono alle Regioni e alle Province autonome di stabilire una data diversa di ripresa (rispetto al 15 giugno) per gli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e in altri spazi anche all'aperto, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori (art. 1, comma 1, lett. m), di entrambi i Dpcm).

- b) Entrambi i Dpcm **subordinano la ripresa di determinate attività**: 1) alla preventiva verifica, da parte delle Regioni e delle Province autonome, della compatibilità di svolgimento dell'attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei territori regionali (monitorato dalle Regioni medesime ex art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 33/2020); 2) alla individuazione di protocolli o di linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10.

Tali condizioni di ripresa si applicano: alle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) (art. 1, comma 1, lett. ee), di entrambi i Dpcm); alle attività inerenti ai servizi alla persona (art. 1, comma 1, lett. gg), di entrambi i Dpcm); alle attività degli stabilimenti balneari (art. 1, comma 1, lett. mm), di entrambi i Dpcm).

Il Dpcm dell'11 giugno introduce, inoltre, le predette condizioni per la ripresa di attività il cui svolgimento non era consentito ai sensi del Dpcm del 17 maggio.

²¹ L'art. 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 prevede che le attività economiche, produttive e sociali si svolgano nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. Stabilisce, inoltre, che, in assenza di quelli regionali, trovino applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19/2020 ovvero ai sensi del comma 16 del decreto n. 33, il quale consente alle Regioni, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio accertato ai sensi del medesimo comma, informando il Ministro della salute, di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte con Dpcm adottati ex art. 2 del decreto-legge n. 19/2020.

Si tratta, nello specifico: dello svolgimento degli sport di contatto²² (art. 1, comma 1, lett. *g*)); delle attività dei comprensori sciistici (art. 1, comma 1, lett. *h*)); delle attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo (art. 1, comma 1, lett. *l*)); delle attività di centri benessere, di centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), di centri culturali e di centri sociali (art. 1, comma 1, lett. *z*)).

c) Il **rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** è, inoltre, richiesto - ai sensi di entrambi i Dpcm - ai fini: dell'organizzazione del servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (art. 1, comma 1, lett. *p*), dei due Dpcm); dello svolgimento delle attività commerciali al dettaglio (art. 1, comma 1, lett. *dd*)), dei due Dpcm); dell'esercizio delle attività delle strutture ricettive (art. 1, comma 1, lett. *nn*)), dei due Dpcm).

d) Infine, ai sensi del Dpcm dell'11 giugno (art. 1, comma 1, lett. *e*)), è consentito, a decorrere dal 12 giugno 2020, lo **svolgimento di eventi e competizioni sportive** (sospesi ai sensi del Dpcm del 17 maggio) riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP) e dalle rispettive federazioni, ovvero organizzati da organismi sportivi internazionali. La ripresa di tali eventi e competizioni è subordinata al loro svolgimento a porte chiuse ovvero all'aperto, senza la presenza di pubblico, nel rispetto dei protocolli emanati dalle rispettive Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate ed Enti di Promozione Sportiva, nell'ottica di prevenire o ridurre il rischio di diffusione del virus Covid-19 tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e gli accompagnatori che vi partecipano.

L'applicazione delle misure contenute nei Dpcm

Il decreto-legge n. 19/2020 (art. 4, comma 9) rinnova ai Prefetti la competenza ad assicurare l'esecuzione delle misure, già sancita dal decreto-legge n. 6/2020 (art. 3, comma 5, successivamente abrogato).

²² *n tale caso si richiede la conformità con le linee guida emanate dall'Ufficio per lo Sport, sentita la Federazione Medico Sportiva Italiana (FMSI), in quanto compatibili.*

Inoltre, per effetto di una disposizione ricorrente in pressoché tutti i Dpcm successivi a quello del 1° marzo, ai Prefetti è affidato il monitoraggio dell'attuazione delle (restanti) misure da parte delle amministrazioni competenti²³.

Il Ministero dell'interno ha, pertanto, sin dal 23 febbraio 2020 (data di adozione del primo dei Dpcm attuativi), diramato circolari dirette a fornire ai Prefetti indicazioni relative alle modalità di applicazione delle misure in questione.

In particolare:

- con [circolare del 23 febbraio 2020](#) sono rivolte raccomandazioni ai Prefetti in ordine all'adempimento delle funzioni di esecuzione delle misure urgenti, ad essi attribuite *ex art. 4* del Dpcm adottato lo stesso 23 febbraio. Ai Prefetti si richiede altresì - con riferimento agli ambiti territoriali non individuati da detto Dpcm e nelle more dell'adozione di ulteriori Dpcm - di fornire ogni utile supporto e collaborazione istituzionale ai fini dell'attuazione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica che le autorità sanitarie e di igiene pubblica ritengono necessario adottare;
- con [circolare del 2 marzo 2020](#) sono esplicate le finalità del Dpcm del 1° marzo: disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi e garantire uniformità, su tutto il territorio nazionale, all'attuazione dei programmi di profilassi. In relazione a tali finalità si richiama l'attenzione dei destinatari sulla formulazione delle nuove misure, graduate e distinte in base alle aree geografiche d'intervento. Inoltre, al fine di garantire il coordinamento degli interventi, ai Prefetti è richiesto: di ancorare l'adozione di propri provvedimenti a valutazioni medico-sanitarie provenienti dagli organismi competenti; di sottoporre preventivamente iniziative di particolare rilevanza e complessità alla valutazione del Dipartimento di Protezione civile; di sensibilizzare le Autorità locali a concordare le misure di carattere contingibile e urgente per garantire che esse non siano in contrasto con le misure statali in atto, con particolare riguardo all'adozione di misure locali i cui effetti potrebbero esulare dai confini territoriali competenti oppure incidere su diritti costituzionalmente garantiti (si adduce, quale esempio, l'introduzione di divieti di circolazione); di informare il Ministero della salute e il Presidente della Regione, qualora, anche a seguito delle interlocuzioni con le Autorità locali, ravvisino profili di incoerenza tra le iniziative locali e le previsioni statali;
- con [circolare del 5 marzo 2020](#) si fa seguito al Dpcm del 4 marzo. Oltre a ri-

²³ La centralità del ruolo dei Prefetti nella gestione dell'emergenza è stata posta in rilievo dal Ministro dell'interno nel corso dell'audizione svolta presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati in data 21 aprile 2020 (https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10448).

proporre l'esortazione ad azioni di interlocuzione con le Istituzioni competenti nella diretta adozione delle varie misure, il Ministero chiede ai Prefetti di intrattenere un costante dialogo con le parti sociali rappresentative dei lavoratori e delle categorie produttive, specie nelle zone più direttamente interessate dalle misure di contenimento dell'emergenza;

- con [direttiva dell'8 marzo 2020](#), il Ministero fornisce prime indicazioni operative sulle disposizioni introdotte dal Dpcm dell'8 marzo, in particolare circa la verifica del rispetto delle nuove limitazioni alla mobilità. Nella direttiva si evidenzia come, ai fini dell'attuazione delle nuove prescrizioni, sia indispensabile, innanzitutto, fare leva sul senso di responsabilità dei singoli cittadini, ai quali si rende, pertanto, necessario rivolgere una puntuale attività di comunicazione istituzionale;
- con [circolare del 12 marzo 2020](#) si fa seguito al Dpcm dell'11 marzo, per fornire precisazioni sia in ordine alla sospensione delle attività commerciali (su cui interviene anche la successiva [circolare del 14 marzo](#)) sia in tema di spostamenti;
- con [circolare del 23 marzo 2020](#) si forniscono chiarimenti circa le ulteriori restrizioni introdotte dal Dpcm del 22 marzo, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività produttive e agli spostamenti fra territori comunali diversi (in relazione alle modifiche introdotte nell'Allegato 1 del Dpcm del 22 marzo dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo interviene anche la successiva [circolare del 26 marzo 2020](#), focalizzata, tuttavia, sulle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 19/2020);
- con [circolare del 31 marzo 2020](#) si forniscono chiarimenti in merito ai profili applicativi in tema di divieto di assembramento e di spostamenti di persone fisiche;
- con [circolare del 14 aprile 2020](#) si richiama l'attenzione su alcune disposizioni del Dpcm del 10 aprile 2020, relative, in particolare, alla sospensione delle attività produttive industriali e commerciali;
- con [circolare del 30 aprile 2020](#) vengono trasmessi ai Prefetti i chiarimenti forniti alla Conferenza Episcopale Italiana in ordine alle disposizioni del Dpcm del 26 aprile relative alla celebrazione delle cerimonie funebri;
- con [circolare del 2 maggio 2020](#) si evidenziano le novità introdotte dalle prescrizioni di cui al Dpcm del 26 aprile;
- con [circolare del 19 maggio 2020](#) si forniscono indicazioni ricavabili da una lettura coordinata delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 33/2020 e nel Dpcm del 17 maggio 2020;
- con [circolare del 22 giugno 2020](#) si richiama l'attenzione sulle novità introdotte dall'Allegato 15 al Dpcm dell'11 giugno, recante "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in materia di trasporto pubblico".

3.

LE MISURE NEGLI STATI EUROPEI

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione
del Servizio studi della camera dei deputati*

La legislazione dell'emergenza negli Stati UE

Nel presente capitolo si dà conto delle misure di carattere ordinamentale adottate in Francia, Germania e Spagna per fronteggiare l'emergenza dell'epidemia da Covid-19. L'attenzione è riservata ai regimi di deroga ed eccezione introdotti, rispetto all'ordinario assetto delle fonti del diritto e della ripartizione di competenza tra Stato e autonomie, per la gestione dell'emergenza. Per una trattazione più ampia si rinvia alla Nota breve del Servizio studi del Senato n. 201 *Emergenza da COVID-19 e misure per la ripresa. I casi di Francia, Germania e Spagna* del 10 giugno 2020. Nella tabella inserita in coda si dà invece conto di come i Parlamenti europei hanno lavorato nel periodo dell'emergenza.

Francia

In Francia la legge n. 2020-290 ha, da un lato, affidato a ordinanze del Governo la disciplina specifica negli ambiti da essa individuati, secondo modalità che essa stessa stabilisce, in base all'articolo 38 della Costituzione (il citato articolo prevede che il Governo possa, per l'esecuzione del suo programma, chiedere al Parlamento di essere autorizzato - entro un termine limitato - ad adottare mediante ordinanze delle misure che rientrano normalmente nel campo della legge; le ordinanze sono adottate dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato; tali ordinanze decadono se non sono ratificate con legge). Le ordinanze in questione sono esentate dalla necessità di chiedere i pareri obbligatori. Dall'altro lato, la legge ha introdotto - nel Codice della sanità pubblica - dello "stato d'urgenza sanitaria", dichiarato su tutto o su parte del territorio nazionale in casi di catastrofi sanitarie tali da mettere in pericolo, per loro natura e gravità, la salute della popolazione e di durata pari a un mese (eccezionalmente portato a due mesi dalla data di entrata in vigore della legge per lo stato di urgenza sanitario in corso, dunque fino al 24 maggio 2020). Dalla dichiarazione dello stato di urgenza derivano conseguenze proporzionate al rischio sanitario e appropriate alle circostanze di tempi e di luoghi, soprattutto in termini di: restrizioni e limitazioni alla circolazione di persone, beni e veicoli e alla libertà di riunione; isolamento e quarantena per le persone malate; chiusura di fabbriche; requisizione di beni e servizi necessari; temporaneo controllo dei prezzi di alcuni prodotti; limitazioni alla libertà di impresa. Il mancato rispetto di tali disposizioni prevede l'applicazione di sanzioni penali.

In attuazione di tale legge, l'Esecutivo ha adottato: venticinque ordinanze nella riunione del Consiglio dei ministri del 25 marzo: cinque ordinanze nella riunione del 27 marzo, nella quale il Consiglio dei ministri ha deciso di rinnovare tutte le misure di con-

tenimento fino al 15 aprile; sette ordinanze nella riunione del 1° aprile; due ordinanze nella riunione dell'8 aprile; tre ordinanze nella riunione del 15 aprile; quattro ordinanze nella riunione del 22 aprile; due ordinanze nella riunione del 2 maggio; tre ordinanze nella riunione del 7 maggio; quattro ordinanze nella riunione del 13 maggio, durante la quale sono stati presentati undici progetti di legge di ratifica di ordinanze già emanate; due nella riunione del 20 maggio; una nella riunione del 3 giugno, nella quale sono stati presentati anche cinque progetti di legge di ratifica di precedenti ordinanze; una nella riunione del 10 giugno.

Lo stato d'urgenza sanitaria è dichiarato, con decreto motivato, dal Consiglio dei ministri, sulla base dei dati scientifici disponibili; le relative misure sono comunicate all'Assemblea nazionale e al Senato, che possono chiedere tutte le informazioni complementari che ritengono necessarie. La proroga dello stato d'urgenza sanitaria oltre un mese deve essere autorizzata - sentito uno specifico comitato di scienziati - con legge, con cui si fissa anche la durata della proroga.

Successivamente, la legge n. 2020-546 ha prorogato anzitutto lo stato d'urgenza sanitaria fino al 10 luglio 2020 incluso. In questo contesto, la legge ha introdotto un articolo nuovo nel codice di sanità pubblica relativo alle condizioni per assumere la responsabilità penale in caso di catastrofe sanitaria e ha modificato alcune disposizioni in materia penale introdotte dalle ordinanze attuative della legge 2020-290, riferite all'estensione automatica dei periodi di detenzione provvisoria. È stato inoltre novellato il codice della sanità pubblica per consentire al Primo Ministro, nei distretti territoriali in cui viene dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, di adottare determinate misure di regolamentazione dei trasporti e di ordinare requisizioni, nonché di limitare o interdire la circolazione delle persone e dei veicoli e l'accesso ai mezzi di trasporto. Ulteriori modifiche al codice della sanità pubblica hanno riguardato il campo di applicazione e le misure del regime di quarantena e di isolamento in caso di stato di emergenza sanitaria.

In secondo luogo, la legge ha introdotto un sistema di informazione - istituito con decreto del Consiglio di Stato e realizzato dal Ministro della salute - finalizzato al contrasto al virus, nel quale i dati sanitari delle persone infette dal virus possono essere condivisi a determinate condizioni, nella prospettiva di individuare "catene di contaminazione", per una durata massima di sei mesi dalla cessazione dello stato d'urgenza sanitaria. Le finalità delle disposizioni sono quattro: l'identificazione delle persone infette; l'identificazione delle persone che hanno avuto contatti con quelle infette; l'eventuale isolamento o l'applicazione di altre prescrizioni sanitarie; la sorveglianza epidemiologica. Su tali aspetti, intervenendo sulla vita privata dei cittadini, è stato interpellato in via preventiva il Conseil constitutionnel, che con decisione n. 2020-800 ha dichiarato la non conformità alla Costituzione di una serie di disposizioni (poi espunte dal testo entrato in vigore), quali: la condivisione dei dati sanitari con soggetti non coinvolti direttamente nella lotta

all'epidemia da Covid-19; la previsione di un parere “conforme” della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà sui decreti attuativi della legge; l'obbligo a carico delle autorità coinvolte nel sistema di informazione di trasmettere al Parlamento “copia di tutti gli atti” adottati e la possibilità per le Assemblee parlamentari di reperire “tutte le informazioni complementari”; l'assenza di garanzie e di termini massimi per le restrizioni alla libertà personale.

Il controllo parlamentare è stato quindi semplificato a seguito della pronuncia del Conseil constitutionnel, prevedendo l'obbligo per il Governo di trasmettere al Parlamento un rapporto dettagliato sull'applicazione delle misure inerenti il sistema di informazione ogni tre mesi, fino alla cessazione dell'emergenza, accompagnato da un parere della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà.

Germania

Da un punto di vista ordinamentale, le misure adottate in Germania assumono rilievo soprattutto con riferimento al rapporto tra Stato e Länder. Infatti, sia le misure di contenimento dell'epidemia sia le successive misure di allentamento sono state disciplinate da accordi tra governo federale e Länder, attuate poi tramite ordinanze, in modo differenziato, dai governi dei singoli Länder. La base giuridica per tale azione disomogenea è la Legge fondamentale, il cui articolo 30 stabilisce che l'esercizio dei poteri statali e l'adempimento di compiti statali sono di competenza degli stati federali, salvo che la Legge fondamentale disponga diversamente. Le ordinanze sono state adottate dal Governo del Land, senza un passaggio nel “Landtag” (Parlamento del Land). A livello federale il pacchetto di sei disegni di legge per affrontare l'emergenza varato dal Governo il 23 marzo 2020 è stato approvato dal Bundestag senza dibattito e con procedura abbreviata dovuta all'urgenza della questione il 25 marzo.

Spagna

Il 18 marzo l'Assemblea del Congresso è stata convocata ai sensi dell'articolo 165(13) del Regolamento interno per l'informativa urgente del Presidente del Governo Sánchez in merito all'adozione del Decreto Reale n. 463 del 14 marzo 2020(14) , con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo stato di allarme nazionale, con l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto.

La dichiarazione dello stato di allarme, secondo quanto stabilito dall'articolo 116 della Costituzione, spetta al Governo, tramite decreto adottato in Consiglio dei Ministri, per

un periodo massimo di 15 giorni. Il dettato costituzionale stabilisce che, in tale evenienza, l'Esecutivo ne dia conto al Congresso dei deputati, immediatamente riunito allo scopo, e senza la cui autorizzazione non può essere prorogato il predetto termine; il decreto determina l'ambito territoriale sul quale si spiegano gli effetti della dichiarazione, che in tal caso riguarda l'intera Spagna. L'articolo 162 del Regolamento del Congresso recepisce il dettato costituzionale, aggiungendovi che "qualora il Governo dichiari lo stato di allarme, presenterà immediatamente al Presidente del Congresso una comunicazione con cui accompagnerà il Decreto adottato in Consiglio dei Ministri".

Si prevede, altresì che, nell'eventualità in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione, intenda prorogare il termine di 15 giorni, deve chiedere l'autorizzazione del Congresso prima della scadenza del termine originario. In base a tale previsione costituzionale, i gruppi parlamentari possono presentare proposte sulla portata e le condizioni vigenti durante la proroga, sino a due ore prima dell'inizio della seduta convocata per il dibattito relativo alla concessione dell'autorizzazione richiesta. Il dibattito ha luogo in Assemblea e inizia con l'esposizione di un membro del Governo delle ragioni che giustificano la richiesta di proroga dello stato di allarme. Terminata la discussione generale, sono sottoposte a votazione la richiesta e le proposte presentate. Della decisione della Camera verrà informato l'Esecutivo.

Come accennato, la richiesta di proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 12 aprile è stata approvata dal Congresso nella seduta plenaria del 25 marzo.

Il Congresso dei deputati ha autorizzato successive proroghe dello stato di allarme (da ultimo, fino al 21 giugno 2020)¹.

¹ Per un ulteriore inquadramento si rinvia anche alla Nota breve del Servizio studi del Senato della Repubblica n. 180/2 Emergenza da COVID-19 ed attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna del 6 aprile 2020.

Dichiarazione dello stato di emergenza e modalità di svolgimento delle funzioni parlamentari: elementi di diritto comparato²

Parlamento	Dichiarazione stato di emergenza	Sedute Plenarie
Francia Assemblea nazionale	17 marzo 2020. A partire da lunedì 15 giugno, tutta la Francia è considerata "zona verde" ad eccezione del Dipartimento di Mayotte e la Collettività della Guyana francese.	A partire dal 17 marzo le sedute dell'Assemblea nazionale, attraverso un'estensione dell'istituto del voto per delega, si sono svolte in "formato ridotto", con la presenza limitata a 3 persone per gruppo parlamentare (2 + il Presidente del gruppo). L'art. 27 della Costituzione francese e l'articolo 62 del Regolamento prevedono la possibilità di ricorrere in casi eccezionali al voto per delega. Dal 14 maggio è stato ampliato l'accesso all'emiclo a 150 deputati.
Germania Bundestag	16 marzo 2020. Il 26 maggio è stato deciso il prolungamento delle misure di contenimento generali fino al 29 giugno.	Il 25 marzo si è svolta la seduta plenaria del Bundestag in cui è stata approvata una modifica al Regolamento che ha reso sufficiente un quorum ridotto (dei componenti) per il numero legale (revocabile ed applicabile non oltre il 30 settembre 2020).
Regno Unito Camera dei comuni	24 marzo 2020. Dal 1 giugno, è stato revocato l'obbligo di rimanere presso la propria abitazione, mentre continuano ad essere in vigore la chiusura di alcuni locali pubblici nonché ulteriori misure restrittive. Il 23 giugno 2020 il Primo ministro ha annunciato alla House of Commons la riapertura di ulteriori attività dal 4 luglio e la rimodulazione di alcuni obblighi.	Nella prima fase dell'emergenza le decisioni della Camera dei comuni sono state adottate per consenso senza votazioni formali (divisions). Dal 21 aprile è stato adottato il modello Hybrid (alcuni da remoto alcuni in presenza). Il 2 giugno 2020 la Camera dei Comuni ha approvato una mozione presentata dal Governo volta a sopprimere il ricorso al regime ibrido e al voto a distanza, introdotti temporaneamente al fine di contenere la diffusione del contagio. Una modifica temporanea al Regolamento consente in ogni caso il ricorso al regime ibrido e il voto per delega per determinate categorie di deputati (presenza di un quadro clinico a rischio, di disabilità o donne in gravidanza) o perché si devono prendere cura di figli minori o di congiunti anziani o malati. Il 16 giugno su iniziativa dello Speaker della Camera dei Comuni, Lindsay Hoyle, è stato introdotto un nuovo sistema di voto che prevede l'uso di pass-reader (lettori di pass) considerato che l'ordinaria modalità di votazione (divisions) non avrebbe potuto essere applicata per le regole di distanziamento sociale.

² A cura del Dipartimento istituzioni del Servizio studi della Camera dei deputati

Parlamento	Dichiarazione stato di emergenza	Sedute Plenarie
<p>Spagna Congresso dei deputati</p>	<p>14 marzo 2020. Con l'ultima proroga è stata fissata la data del 20 giugno incluso.</p>	<p>Dal mese di marzo i parlamentari del Congresso sono stati abilitati alla votazione telematica con carattere generale estendendo le previsioni dell'art. 82 Reg. Le votazioni con tali modalità hanno riguardato il provvedimento con le modifiche proposte nel loro complesso e non singole proposte emendative. Per le mozioni si è proceduto anche alla votazione per parti separate (votando ciascun punto).</p>
<p>Parlamento europeo</p>		<p>Le sedute del Parlamento europeo, a partire dal 26 marzo, si sono svolte con trasmissione in webstreaming e con possibilità di votazione da remoto tramite l'utilizzo di posta elettronica e sistemi telematici di verifica.</p>