



Osservatorio sulla legislazione

# LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

## **RAPPORTO 2021**

In collaborazione con il Servizio studi  
del Senato della Repubblica





Osservatorio sulla legislazione

# LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

## **RAPPORTO 2021**

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. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione.*

*A partire dal 1998 l'Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera dei deputati pubblica, in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sulla 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 nazionale, legislazione regionale, giurisprudenza costituzionale, normativa dell'Unione europea e legislazione di alcune importanti democrazie europee).*

*In particolare, il Rapporto sulla legislazione 2021 contiene dati sulla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea, di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito e sulla giurisprudenza costituzionale, che giungono fino all'estate 2021.*

*Il capitolo sulla legislazione nazionale è curato dall'Osservatorio sulla legislazione.*

*Il capitolo sulla giurisprudenza costituzionale è curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, per la parte relativa alla giurisprudenza costituzionale nell'anno 2020 e dai Servizi Studi di Senato e Camera per la parte relativa alla giurisprudenza costituzionale nell'anno 2021.*

*Il capitolo sulla produzione normativa regionale è curato dall'Istituto di studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie del CNR.*

*Il capitolo sulla legislazione in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna è curato dall'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera.*

*Il capitolo sulla produzione normativa dell'Unione europea è curato dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera.*

*Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it), sono presenti approfondimenti tematici relativi ai diversi capitoli del Rapporto. Nell'Appendice è confluita anche la ricerca sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante l'Italia nel 2020 realizzata dall'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'Avvocatura della Camera dei deputati.*

*Il volume è stato chiuso il 15 ottobre 2021.*

ISBN 9788892003842

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2021

## RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2021

<b>1. NOTA DI SINTESI</b>	<b>7</b>
La legislazione dall'emergenza alla ricostruzione	9
<b>2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE</b>	<b>21</b>
2.1 La legislazione nazionale al 10 agosto 2021	23
2.2 I primi tre anni della XVIII e della XVII Legislatura	47
2.3 Proroghe e regimi speciali dell'emergenza COVID-19	67
2.4 Le misure legislative previste dal PNRR	105
2.5 L'attività parlamentare sul PNRR	125
<b>3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE</b>	<b>131</b>
3.1 La giurisprudenza costituzionale nel 2020	133
3.2 Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel 2021	174
<b>4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2020</b>	<b>197</b>
4.1 Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome	199
4.2 Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome	234
<b>5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA</b>	<b>259</b>
5.1 Francia	261
5.2 Germania	263
5.3 Regno Unito	265
5.4 Spagna	267
<b>6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>269</b>
6.1 Le tendenze della normativa dell'Unione europea	271
6.2 Le iniziative <i>Better Regulation</i>	279
6.3 Regimi speciali UE legati all'emergenza COVID-19	285
6.4 Monitoraggio e controllo dell'attuazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza	289

**APPENDICE AL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2021**  
**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)

# 1. NOTA DI SINTESI



## La legislazione dall'emergenza alla ricostruzione

Come in molti settori, anche in quello della legislazione, la pandemia da COVID-19 ha segnato una discontinuità. Questo non tanto in forza dell'emersione di nuovi fenomeni quanto per il consolidamento di alcune tendenze in un contesto di grandi cambiamenti. I dati sulla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea e di importanti democrazie europee e sulla giurisprudenza costituzionale raccolti nel presente Rapporto, che giungono fino all'estate 2021, offrono molti spunti di analisi in tal senso. Merita richiamare in primo luogo il rafforzamento del peso, nella gestione dell'emergenza in Italia, dell'iniziativa legislativa governativa e in particolare dai decreti-legge. Un rafforzamento ancora più accentuato si è registrato in tutte le democrazie europee. Ed anche a livello regionale, gli esecutivi e il loro coordinamento con il governo centrale hanno assunto un peso determinante. In secondo luogo, la tendenza, anch'essa di lungo periodo, della legislazione alla frammentarietà e alla microsettorialità si è manifestata, in occasione della pandemia, sotto la forma di un "diritto dell'emergenza" caratterizzato dalla proliferazione di regimi speciali e derogatori rispetto alla normativa generale, più volte prorogati. I dati contenuti nel rapporto dimostrano che anche in questo caso non si è trattato di un fenomeno solo italiano ma che ha interessato anche le altre democrazie europee e la stessa Unione europea. A fronte di questi fenomeni le assemblee legislative non sono rimaste però inerti ed hanno dimostrato una costante consapevolezza dell'importanza di mantenere gli equilibri del sistema delle fonti; questa attenzione si è risolta, in particolare in Italia a livello nazionale, in una crescente "parlamentarizzazione" dell'emergenza. In questo quadro, l'avvio di *Next Generation EU* pone nuove sfide: l'utilizzo delle risorse stanziare dall'Unione europea comporta la sottoscrizione di un "patto" a porre in essere determinate politiche e, anche, determinate misure legislative. Un patto che sarà oggetto di un reciproco "controllo tra pari" nell'ambito delle istituzioni dell'UE, rafforzando notevolmente quanto fin qui previsto nell'ambito del cd. semestre europeo. Tutto ciò rappresenta una sfida per le assemblee legislative le quali sono chiamate a farsi parte attiva di questo complesso processo.

### **La parlamentarizzazione dell'emergenza**

La nota di sintesi del precedente Rapporto sulla legislazione 2019-2020 insisteva sull'esigenza, di fronte all'emergenza della pandemia, di mantenere gli equilibri del sistema delle fonti. Non si trattava di uno scrupolo formale: la complessa opera di bilanciamento tra diversi valori costituzionali tutti meritevoli di tutela che l'emergenza

imponere passava infatti anche attraverso il rispetto della riserva di legge, che costituisce, negli ordinamenti costituzionali, un presidio importante delle libertà fondamentali.

Si tratta di un tema al quale le Camere hanno prestato da subito attenzione, ottenendo significativi risultati. Si è cioè progressivamente operato nella direzione di una sempre maggiore “legificazione” (e quindi, parlamentarizzazione) della disciplina dell'emergenza.

Il primo segnale in tal senso è stato rappresentato dalla previsione di comunicazioni da rendere, salvo gravi motivi di urgenza, alle Camere prima dell'adozione dei DPCM di contenimento dell'epidemia, in modo che le Assemblee legislative potessero esprimere i necessari indirizzi; una procedura inserita, già nella primavera 2020, in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020<sup>1</sup>.

Più in generale, deve essere richiamato il forte ruolo assunto dalle sedi parlamentari maggiormente chiamate a confrontarsi con il sistema delle fonti, vale a dire le attività consultive della Commissione Affari costituzionali in materia di costituzionalità dei progetti di legge e del Comitato per la legislazione in materia di qualità della legislazione.

Al riguardo, la tabella riprodotta nel capitolo 2 mostra in particolare le occasioni nelle quali, nel corso dell'emergenza della pandemia, su aspetti importanti i pareri del Comitato della legislazione hanno trovato recepimento.

È possibile, sul punto, individuare una linea unitaria di intervento: i DPCM di contenimento dell'epidemia sono stati da subito interpretati come atti amministrativi chiamati a dare concreta attuazione al catalogo di misure di contenimento previste dalla fonte legislativa. Si tratta di un'interpretazione che ha trovato poi riscontro nell'orientamento giurisprudenziale prevalente e, da ultimo, nella sentenza della Corte costituzionale del 23 settembre 2021. In tal senso, si è da subito sottolineato l'opportunità di circoscrivere bene tale catalogo (si vedano i pareri resi sul primo provvedimento in materia, il decreto-legge n. 6 del 2020); inoltre di fronte alla proroga della possibilità di adozione dei DPCM in conseguenza della proroga dello stato d'emergenza, il Comitato per la legislazione si è impegnato per chiarire in termini inequivoci il perimetro all'interno del quale i DPCM di contenimento dell'epidemia si potevano muovere, soprattutto attraverso la riflessione sul coordinamento tra il decreto-legge n. 19 del 2020, che definisce la “cornice” legislativa delle misure di contenimento dell'epidemia assumibili con DPCM, e il decreto-legge n. 33 del 2020 che ha disciplinato la prima fase di “riaperture” dell'estate 2020 successive alla “prima ondata” della pandemia; anche in questo caso

---

<sup>1</sup> La procedura ha trovato attuazione con lo svolgimento delle comunicazioni alle Camere del Ministro della salute o del Presidente del Consiglio dell'11 giugno, 14 luglio, 29 luglio, 2 settembre, 6 e 7 ottobre, 2 novembre e 2 dicembre 2020 e del 13 gennaio e 14 febbraio 2021.

la condizione contenuta sul punto nel parere sul decreto-legge n. 83 del 2020, così come la successiva raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 125 del 2020 sono state recepite. L'esigenza di coordinamento si poneva in particolare con riferimento alla circostanza che il decreto-legge n. 33 del 2020 appariva aver tacitamente abrogato la possibilità di introdurre misure di limitazione della libertà di circolazione di livello nazionale e non delimitate a specifici territori. Anche in questo caso, le pronunce parlamentari sul punto hanno avuto seguito e l'introduzione, nel corso della seconda e terza ondata della pandemia, dei blocchi alla mobilità interregionale sono sempre stati adottati con atti di fonte legislativa (decreti-legge n. 172 del 2020 e n. 2 del 2021).

Questo orientamento è poi maturato, a fronte del prolungamento dell'emergenza, nell'invito a riflettere sull'opportunità di "spostare" a livello legislativo parte delle disposizioni inserite nei DPCM (ferma restando la legittimità di questo strumento), invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge n. 2 del 2021 e nel conseguente ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e accolto con una riformulazione dal Governo<sup>2</sup>

Ancora una volta, le pronunce parlamentari hanno avuto seguito: lo strumento del DPCM è stato infatti progressivamente di fatto abbandonato e la disciplina delle riaperture è stata affidata (in particolare a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021) alla fonte legislativa. In questo modo si è registrato un significativo ampliamento della possibilità di intervento parlamentare. Da ultimo, con il decreto-legge n. 105 del 2021, infine, la stessa durata dello stato d'emergenza è stata affidata alla fonte legislativa.

### **La produzione legislativa: un quadro complesso**

Nel precedente paragrafo ci si è soffermati su dati qualitativi connessi al lavoro parlamentare nel corso dell'emergenza della pandemia. Ma anche i dati quantitativi meritano attenzione.

---

<sup>2</sup> *Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A. Come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, consta nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa - eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata - e non assoluta - posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)"*

Questi mostrano in primo luogo come il ritmo del lavoro parlamentare, con riferimento alla produzione legislativa, si sia mantenuto costante: nei grafici presenti nel capitolo 2 sono state messe a confronto le leggi approvate nel periodo di maggiore emergenza sanitaria in connessione con la seconda e terza ondata della pandemia (1° ottobre 2020-30 giugno 2021) con quelle approvate in un periodo precedente di corrispondente durata (1° ottobre 2018-30 giugno 2019). In questo periodo emergenziale il numero delle leggi approvate (50) è stato maggiore di quelle del periodo precedente considerato (38).

Anche a livello regionale (vedi capitolo 4), la produzione legislativa del 2020 (712 leggi approvate) registra un lieve incremento rispetto al 2019 (699 leggi approvate).

Si tratta peraltro di un dato che va collocato in un quadro europeo complesso (vedi capitolo 5): in tale quadro, il numero delle leggi diminuisce sia in Francia dove nel 2020 sono state approvate 59 leggi rispetto alle 70 del 2019 sia, leggermente, nel Regno Unito (29 leggi rispetto alle 31 del 2019, che pure era stato un anno elettorale); il numero aumenta, invece, in Germania (152 leggi nel 2020 rispetto alle 125 del 2019) e in Spagna (54 leggi rispetto alle 26 del 2019 ma deve essere considerato che il 2019 fu in Spagna anno di elezioni politiche). L'emergenza sembra quindi non avere mutato le tendenze di lungo periodo negli Stati europei, stimolando la produzione legislativa nei Paesi già maggiormente "legicentrici" (Italia e Germania).

Sicuramente, come già si è accennato, l'emergenza ha rafforzato il peso dell'iniziativa governativa nella legislazione (vedi capitolo 2). Al 10 agosto 2021 risultavano approvate 213 leggi, di queste 75 erano leggi di conversione di decreti-legge e 94 altre leggi di iniziativa governativa; in termini di numero di parole, i decreti leggi convertiti occupano il 71% del numero di parole complessivo delle leggi approvate nella Legislatura, le altre leggi di iniziativa governativa il 27% e solo il 2% è occupato da leggi di iniziativa parlamentare; nel confronto tra i primi tre anni della XVIII Legislatura e i primi tre anni della XVII il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate passa dal 31% del primo triennio della XVII Legislatura (61 su 197) al 35% della XVIII Legislatura (59 su 171). Aumenta però notevolmente la dimensione dei decreti-legge: i 61 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVII Legislatura contavano in totale 3.520.391 caratteri mentre i 59 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVIII Legislatura contano 5.412.342 caratteri. Nel confronto si mantiene stabile il ricorso al voto di fiducia nei decreti-legge (XVIII: 44%; XVII: 44,2%). Si rafforza invece significativamente, in particolare nell'iter di conversione dei decreti-legge, la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame aumenta dall'83,6% del primo triennio della XVII Legislatura al 91,5% del primo triennio della XVIII Legislatura.

Il fenomeno della preponderanza dell'iniziativa governativa e, al suo interno, quello della decretazione d'urgenza, necessita però di una lettura complessa.

Deve essere in primo luogo ribadito che si tratta di una tendenza che si presenta, in modo ancora più marcato nelle principali democrazie europee (si veda il capitolo 5): nel 2020 risultano di iniziativa governativa il 75% delle leggi approvate in Francia, il 76% per cento di quelle approvate in Germania, il 92% di quelle approvate in Spagna. La predominanza dell'iniziativa governativa si consolida ulteriormente anche nel Regno Unito: nel 2020 tutte le leggi approvate sono state di iniziativa governativa (nel 2019 si era avuta una percentuale dell'87% di leggi di iniziativa governativa). Non solo: laddove essi siano presenti, appare significativo anche nelle altre democrazie europee il ricorso a strumenti analoghi al decreto-legge (ma ancora più "sbilanciati" verso il Governo): come segnalato nel precedente rapporto, in Francia si è fatto un ampio ricorso alle ordinanze adottate sulla base della legge n. 2020-290: al 31 dicembre 2020 ne sono state adottate 64 (si tratta della legge sulla base della quale è stato adottato il maggior numero di ordinanze nelle ultime tre legislature francesi, a partire cioè dal 2007<sup>3</sup>; per un confronto merita anche segnalare che in tutto il 2019 erano state invece emanate 58 ordinanze, adottate però sulla base di diverse leggi<sup>4</sup>); in Spagna nel 2020 sono stati adottati 39 regi decreti-legge (erano stati 28 nel 2019)<sup>5</sup>.

Inoltre, appare confermata la capacità "trasformatrice" del Parlamento, sia pure, vedremo, mutata in alcuni suoi tratti essenziali: in tutta la XVIII Legislatura sono stati 3676 gli emendamenti (dati aggiornati al 10 agosto 2021) approvati in sede di conversione dei decreti-legge con un contributo tutt'altro che irrilevante dei gruppi parlamentari di opposizione<sup>6</sup>; nel primo triennio della XVIII Legislatura, nonostante l'emergenza sanitaria, la percentuale di aumento dei commi nel corso dell'iter parlamentare dei decreti-legge si è confermata su valori significativi, analoghi a quelli dello stesso periodo della Legislazione precedente (XVIII: 65%, XVII: 67%).

Quella che emerge è quindi una situazione in cui, come già segnalato in precedenti rapporti, la decretazione d'urgenza sembra rappresentare l'unico strumento legislativo che presenta, in ragione del termine costituzionale dei sessanta giorni, tempi certi di approvazione. In tal senso, non solo per il Governo ma anche per le istanze provenienti dai parlamentari l'iter di conversione dei decreti-legge rappresenta una via più sicura,

<sup>3</sup> *Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution, consultato su [www.senat.fr](http://www.senat.fr)*

<sup>4</sup> *Legifrance/gouv/fr. Ordonnances de la XV législature.*

<sup>5</sup> *Si ricorda che l'articolo 38 della Costituzione francese prevede che il Governo possa essere autorizzato con legge dal Parlamento ad adottare ordinanze nelle materie riservate alla legge per un periodo di tempo limitato. Le ordinanze decadono se, entro il termine indicato dalla legge di autorizzazione, non sono presentati al Parlamento i relativi disegni di legge di ratifica. La Costituzione spagnola, invece prevede, all'articolo 86, che i decreti-Legge siano immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Durante il termine stabilito le Cortes potranno inoltre inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza*

<sup>6</sup> *A fronte dei 1973 emendamenti approvati presentati da esponenti della maggioranza e ai 692 emendamenti presentati dal relatore si sono avuti 454 emendamenti approvati presentati da esponenti delle opposizioni e 385 emendamenti approvati condivisi da maggioranza e opposizioni.*

per l'approvazione di soluzioni concrete a specifici problemi, rispetto all'iter degli altri progetti di legge. Da questo punto di vista l'iter di conversione dei decreti-legge appare una via preferibile anche rispetto agli altri procedimenti "accelerati" presenti nell'ordinamento parlamentare, che sembrerebbero in astratto da privilegiare: i disegni di legge collegati e le dichiarazioni di urgenza (per il loro scarso utilizzo si vedano le tabelle presenti nel capitolo 2). Unica eccezione, come è noto, la legge annuale di bilancio, che presenta anch'essa un termine finale di approvazione, il 31 dicembre, subentrando in caso contrario l'esercizio provvisorio.

E questo è tanto più vero in una fase come quella attuale caratterizzata dalla sospensione delle regole del patto di stabilità e crescita: se in passato infatti i vincoli di bilancio costituivano un freno all'approvazione di emendamenti parlamentari, quel freno appare oggi ridimensionato ed in tal senso si può forse individuare una qualche mutazione nella qualità della capacità "trasformatrice" del Parlamento: lo conferma il confronto tra l'aumento dei commi dei decreti-legge nell'iter di conversione nel periodo 1° gennaio 2020- 30 giugno 2021 (+ 50% circa), per gran parte (dal marzo 2020) caratterizzato dalla sospensione del patto di stabilità e in un periodo di medesima durata ma segnato da una forte crisi della finanza pubblica (1° gennaio 2011- 30 giugno 2012: + 30% circa).

Nell'attuale situazione, infine, che vede succedersi, a causa dell'emergenza in corso, più decreti-legge, tutti di significativa portata, sembra assumere una dimensione parzialmente diversa anche il problema del "monocameralismo alternato": sembra affermarsi la tendenza per cui la Camera che non può modificare un importante decreto-legge si vedrà assegnato in prima lettura quello successivo. Assimilabile a questa tendenza appare anche la circostanza che, sia nel 2019 sia nel 2020, insieme al disegno di legge di bilancio sia stato adottato un decreto—legge sostanzialmente (anche se non formalmente) collegato e che i due provvedimenti siano stati inviati in prima lettura a due Camere diverse; a questo si è associata l'approvazione della legge di bilancio senza ritorno nel primo ramo di esame.

Ciò non toglie però che la prassi crescente del "monocameralismo alternato", con la conseguente compressione dei tempi di esame parlamentare, determini tensioni: lo dimostra, ad esempio, il fatto che al termine della sessione di bilancio 2019 si sia verificato un nuovo tentativo, dopo quello dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 17 del 2019, di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari di opposizione, anch'esso dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 60 del 2020<sup>7</sup>. Un altro tentativo di sollevare conflitto di attribuzione ha avuto ad oggetto un

---

<sup>7</sup> Diverso, sotto questo profilo, il caso del conflitto di attribuzione presentato da un gruppo parlamentari di opposizione al termine della sessione di bilancio 2018 e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 17 del 2019: in quel-

decreto-legge, il n. 135 del 2018, che aveva visto una seconda lettura alla Camera di una sola settimana (31 gennaio-7 febbraio 2019): in questo caso, uno dei due ricorsi, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 275 del 2019<sup>8</sup>, era stato presentato proprio da tre deputati che lamentavano, tra le altre cose, la sostanziale impossibilità della Camera di discutere il provvedimento. Motivazioni analoghe aveva il ricorso presentato da un senatore con riferimento al decreto-legge n. 26 del 2020, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 197 del 2020. In tutte le ordinanze da ultimo richiamate la Corte costituzionale ha comunque riaffermato il principio per cui i singoli parlamentari sono legittimati ad agire in un conflitto di attribuzione in caso di manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali (su tutti questi aspetti si rinvia al capitolo 3).

Quanto fin qui detto non deve indurre infatti ad ignorare la situazione di “stress istituzionale” che in particolare il consistente ricorso alla decretazione d’urgenza presenta, stress dovuto alla “torsione” effettuata nel corso del tempo e in via di prassi di uno strumento pensato dai Costituenti con altre finalità. Tra i fattori di stress presenti nella fase attuale, è possibile distinguere fattori contingenti (che appaiono cioè maggiormente legati all'emergenza in corso) e fattori di più lunga durata.

Tra i fattori contingenti devono in particolare essere segnalati due fenomeni, entrambi oggetto di forte censura da parte del Comitato per la legislazione nei suoi pareri. In primo luogo, la modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in cinque occasioni, nel corso dell'emergenza sanitaria, il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri; ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate.

In secondo luogo, il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto dimensioni preoccupanti e ben più ampie rispetto alle precedenti Legislature (si vedano le tabelle presenti in Capitolo 2). In proposito, merita di essere richiamata, oltre alle prese di posizione del Comitato per la legislazione<sup>9</sup>, anche la lettera del Presidente della

---

*l'occasione infatti il disegno di legge di bilancio aveva avuto tre letture, anche se i suoi contenuti erano significativamente mutati con un maxiemendamento presentato dal Governo al Senato durante la seconda lettura in prossimità della conclusione dell'esame in sede referente da parte della Commissione.*

<sup>8</sup> L'altro ricorso, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 274 del 2019, era stato sollevato da due senatori che lamentavano l'inserimento con emendamento di una norma ritenuta estranea al contenuto del decreto-legge.

<sup>9</sup> Nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento, impegna il Governo «ad operare per evitare la «confluenza» tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari». Successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. «DL proroga termini») il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno

Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge n. 73 del 2021 del 23 luglio 2021.

Vi sono poi fattori più strutturali di “stress”, già segnalati in precedenti rapporti. In primo luogo, come già si è accennato, le dimensioni sempre crescenti dei decreti-legge e la loro crescente multisettorialità.

Nel contesto dell'emergenza a questo fenomeno si collega poi la complessa gestione del “diritto dell'emergenza”: con questa espressione si è inteso indicare le disposizioni legislative, quasi tutte inserite in decreti-legge, che introducono deroghe alla normativa generale o regimi legislativi speciali, anche di minuta dimensione, tutti previsti per un determinato periodo di tempo, connessi con l'emergenza dell'epidemia da COVID-19 ed in molte occasioni oggetto di successive proroghe nel tempo.

La mappatura del fenomeno presente nel terzo paragrafo del capitolo 2 del Rapporto ha individuato 195 disposizioni variamente legate all'emergenza; 85 (il 43,5% quindi) risultano però cessate. Anche in questo caso, comunque si tratta di una tendenza presente anche nelle altre democrazie europee (si veda il capitolo 5). Deve essere inoltre rilevato che nella precedente mappatura del fenomeno, con dati aggiornati al 22 giugno 2021 (cfr. Appunti del Comitato per la legislazione del 22 giugno 2021), delle 180 disposizioni allora individuate, 67 (37,1%) risultavano cessate. Si può quindi forse individuare l'avvio di una tendenza alla diminuzione di peso del “diritto dell'emergenza”.

In secondo luogo, la peculiarità delle modalità di esame alla Camera (ma non al Senato) dei decreti-legge fanno sì che l'unico provvedimento legislativo, oltre, in termini sostanziali, alla legge di bilancio, che ha un termine fisso di “approvazione”(vale a dire il termine costituzionale di conversione) sia allo stesso tempo non contingentabile e maggiormente sottoponibile quindi a fenomeni di ostruzionismo; da ciò deriva un aumento delle tensioni intorno all'iter parlamentare e a scapito delle esigenze di un esame di merito approfondito. Questo dato è accentuato da un'ulteriore “asimmetria” nei regolamenti di Camera e Senato che fa sì che alla Camera – ma non al Senato – la posizione della questione di fiducia non esaurisca la discussione sul decreto-legge, rimanendo infatti le fasi dello svolgimento degli ordini del giorno e delle dichiarazioni di voto finale.

La constatazione di tutti i fattori di “stress” richiamati alimenta la riflessione in corso sullo stesso strumento del decreto-legge. D'altra parte, la tensione tra l'istituto del decreto-legge delineato dai Costituenti e le prassi sviluppatesi sono oggetto di una

---

*Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo «a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10».*

crescente attenzione da parte della giurisprudenza costituzionale (vedi capitolo 3).

A condizioni invariate, è comunque realistico attendersi nei prossimi anni un ricorso ancora consistente alla decretazione d'urgenza. A prescindere quindi dalla discussione su possibili modifiche legislative o regolamentari, sarà indispensabile individuare modalità per rafforzare, anche in questo contesto, gli strumenti per una decisione parlamentare il più possibile informata e consapevole. Si tratta quindi di potenziare gli strumenti di approfondimento conoscitivo a disposizione delle Camere anche nei tempi ristretti di esame di un decreto-legge; ciò potrebbe forse più agevolmente avvenire, a fronte di provvedimenti spesso multisettoriali ed assegnati in sede referente ad un numero ridotto di commissioni (nella fase attuale in particolare la Commissione bilancio in connessione con gli aspetti economici, la Commissione Affari costituzionali in connessione con gli aspetti istituzionali, la Commissione Affari sociali in connessione con l'emergenza sanitaria), in occasione dell'esame in sede consultiva operato dalle commissioni di settore. Non a caso in questa Legislatura si è ulteriormente sviluppato lo svolgimento di attività conoscitiva anche nel corso della sede consultiva. È infatti in quella sede che forse molti aspetti specifici possono essere affrontati con maggiore dettaglio di quanto possa avvenire in sede referente; l'esperienza positiva che sopra si è richiamato con riferimento ai pareri della Commissione affari costituzionali e del Comitato per la legislazione nel corso dell'emergenza dovrebbe indurre ad approfondire questa ipotesi. A questa si può anche aggiungere l'esperienza, anch'essa positiva, della consultazione strutturata con i rappresentanti delle autonomie territoriali (e, tra questi, dei consigli regionali) prevista dal regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Inoltre, come già segnalato dalle note di sintesi dei Rapporti sulla legislazione 2013-2014 e 2015-2016, le tecnologie digitali potrebbero consentire, anche nei tempi ristretti di esame dei decreti-legge, lo sviluppo di nuove e strutturate forme di dialogo e consultazione della società civile. D'altra parte, le pronunce delle giunte per il regolamento di Camera e Senato durante l'emergenza sanitaria, che hanno consentito lo svolgimento da remoto delle attività conoscitive, hanno condotto a un significativo potenziamento di tali attività.

Più in generale lo sviluppo di queste innovative forme di dialogo potrebbe essere poi utile per "convogliare" dentro il lavoro parlamentare le domande di partecipazione che, in particolare su alcuni temi, come quelli ambientali e bioetici, appaiono emergere dalla società civile; lo dimostrano da ultimo, in Italia, gli sviluppi connessi alla possibilità di sottoscrizione con firma digitale delle domande di referendum abrogativo; si tratta per altro di un'esperienza già acquisita da altre democrazie europee come mostra in particolare la "Convenzione cittadina per il clima" attivata nel 2019 in Francia con lo scopo di fornire proposte in materia di emergenza climatica a Parlamento e Governo.

La riforma dei regolamenti parlamentari resa necessaria dalla modifica costituzionale di riduzione del numero di deputati e senatori può rappresentare l'occasione per approfondire anche questi temi.

### ***La sfida del PNRR***

In questo quadro, già molto complesso, *Next Generation EU* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza introducono novità di prima grandezza che coinvolgono in maniera significativa il Parlamento. Infatti, come già si è accennato e come è ben noto, l'erogazione dei fondi di *Next Generation EU*, frutto per la prima volta, peraltro, di emissioni di debito comune dell'Unione, è legata ad un Patto sottoscritto tra gli Stati beneficiari ed istituzioni dell'Unione europea. Questo patto, a differenza di quanto avviene nell'ambito del patto di stabilità e crescita, non concerne il rispetto di determinati obiettivi di bilancio (con una conseguente sostanziale indifferenza rispetto al contenuto delle politiche per raggiungere tali obiettivi) bensì proprio l'adozione di determinate politiche (che comprendono anche l'adozione di misure legislative). La verifica dell'attuazione del Piano è rimessa ad una sorta di "controllo tra pari"; infatti, le proposte in merito della Commissione europea sono poi sottoposte al Consiglio dell'Unione nel quale siedono i rappresentanti dei governi (per approfondimenti sul punto si rinvia al capitolo 6).

Il cronoprogramma delle misure legislative previste dal PNRR, incluso nel capitolo 2, al quarto paragrafo, contempla complessivamente (considerando cioè sia le misure contenute nel piano presentato dal Governo italiano il 30 aprile sia quelle poi presenti nella decisione di approvazione del Consiglio UE del 13 luglio) 74 misure legislative: 12 di queste da adottarsi con decreto-legge; 12 con legge delega; per una si prevede l'adozione di un decreto legislativo. Delle 74 misure 8 sono associate a provvedimenti dichiarati, in base al Documento di economia e finanza 2021, collegati alla manovra di finanza pubblica. Con la Nota di aggiornamento al DEF, presentata il 29 settembre 2021, il numero di misure previste dal PNRR dichiarate collegate sale a 11. Si tratta comunque di un numero ancora esiguo se paragonato al numero complessivo - assai elevato - di provvedimenti collegati presenti nel DEF 2021 (22) e nella NADEF 2021 (21). Questo a conferma della difficoltà di un utilizzo razionale dei disegni di legge collegati.

Al di là di questo aspetto vi sono poi ulteriori dinamiche, fortemente innovative: le misure legislative approvate dal Parlamento rientreranno infatti nella valutazione che sarà fatta in sede di Unione europea; il piano prevede inoltre, come è noto, termini temporali precisi entro i quali il Parlamento deve approvare le misure legislative previste dal Piano.

La procedura del PNRR sembra insomma costituire un'altra importante manifestazione di un fenomeno da tempo in atto e già indicato nella nota di sintesi del rapporto 2018-2019 come di "ridefinizione dei confini"; si tratta infatti di una sorta di "valutazione esterna" alla quale la deliberazione parlamentare è sottoposta.

Sotto un profilo diverso dal PNRR testimoniano questa “ridefinizione dei confini” anche le pronunce della Corte costituzionale che con frequenza crescente fanno ricorso a sentenze monitorie e a ordinanze di “sospensione” del giudizio costituzionale con formulazione al Parlamento di un termine temporale per intervenire sulla disposizione oggetto di giudizio (vedi sul punto il capitolo 3).

È poi possibile che una dinamica simile a quella del PNRR possa svilupparsi in futuro con riferimento al monitoraggio dello Stato di diritto all’interno dell’Unione europea e alla transizione ecologica anche con riferimento all’agenda 2030 delle Nazioni Unite (d’altra parte la transizione ecologica rientra già tra le priorità trasversali del PNRR).

Risulta quindi importante che queste forme di “valutazione esterna” della deliberazione parlamentare vengano assorbite all’interno delle stesse procedure parlamentari in modo da essere vissute non come elementi di “giudizio” o di “eterodirezione”, potenzialmente in contrasto con lo svolgimento delle funzioni di rappresentanza democratica, bensì come ulteriori elementi di conoscenza necessari alla deliberazione e con il quale costantemente confrontarsi.

Con riferimento al PNRR, il Parlamento sembra già muoversi in questa direzione: la fase di elaborazione del Piano è stata accompagnata da una fase di approfondimento conoscitivo svolta, per le parti di competenza, da tutte le Commissioni permanenti. A questa hanno fatto poi seguito gli indirizzi formulati dalle Assemblee di Camera e Senato (per una ricostruzione si rinvia al quinto paragrafo del Capitolo 2). Appare poi incoraggiante, sul piano del metodo, la dinamica verificatasi sulla riforma fiscale dove la presentazione del disegno di legge delega del Governo è stata preceduta da un’approfondita indagine conoscitiva delle commissioni finanze di Camera e Senato.

Sulla base di un emendamento approvato al decreto-legge n. 77 del 2021 (cd. “DL governance PNRR”), inoltre, sono stati introdotti significativi obblighi informativi sull’attuazione del Piano nei confronti delle Camere. A fronte di questi obblighi informativi sarà pertanto indispensabile un monitoraggio attento e approfondito da parte delle commissioni parlamentari, come d’altra richiesto dalla stessa norma, che prevede anche la possibilità di accesso all’apposita banca dati del Ministero dell’economia<sup>10</sup>. È quindi ipotizzabile lo svolgimento di un’intensa attività conoscitiva che potrebbe, anche in questo caso attraverso il ricorso alle tecnologie digitali, assumere forme molto innovative.

Per quel che riguarda gli altri profili sopra richiamati, occorre ricordare, in primo luogo, come il Parlamento sia già attrezzato per un proficuo dialogo con il sistema delle Corti che però potrebbe essere comunque potenziato; si pensi in particolare alle previsioni

---

<sup>10</sup> *Gli obblighi informativi previsti dall’articolo 1 della legge n. 108 del 2021 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 contemplano la trasmissione alle commissioni parlamentari di tutte le “informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull’attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR”.*

regolamentari in materia di esame delle sentenze delle Corti costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea e al monitoraggio delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta di attività che sono supportate da appositi prodotti di documentazione, come da ultimo la rassegna di giurisprudenza costituzionale curata dai Servizi studi di Senato e Camera che approfondisce, insieme a quelle di illegittimità, le pronunce di carattere monitorio della Corte costituzionale.

Su un ulteriore versante, il Parlamento sta poi cercando di affinare i propri strumenti di valutazione delle politiche pubbliche: come segnalato dal box presente nel capitolo 2, è in fase avanzata la sperimentazione, che rappresenta una novità in ambito parlamentare, anche nel confronto internazionale, sull'inserimento nei prodotti dei servizi di documentazione della Camera di uno specifico approfondimento dedicato all'analisi di impatto di genere. Questa sperimentazione si affianca peraltro a quella effettuata sulla mappatura delle politiche legislative in corso sulla base degli obiettivi dell'Agenda 2030. In entrambi i casi si è dato seguito ad ordini del giorno approvati sul bilancio interno della Camera.

Il contesto è insomma molto complesso ma è possibile ipotizzare un intelligente governo in Parlamento dei nuovi fenomeni che stanno emergendo.

## **2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE**

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

Il paragrafo 2.1 riprende i contenuti del tema dell'attività parlamentare La produzione normativa: cifre e caratteristiche, disponibile sul sito [camera.it](http://camera.it)



## 2.1 La legislazione al 10 agosto 2021

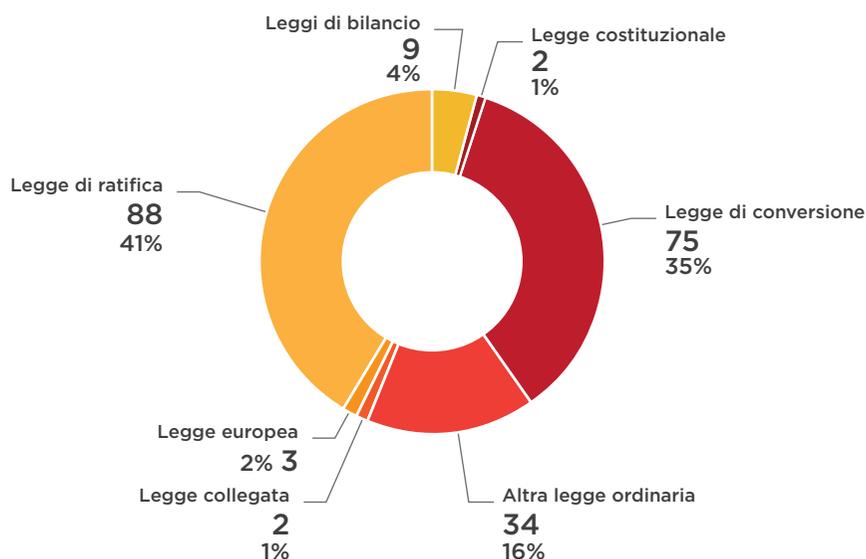
### *I numeri delle leggi nella XVIII Legislatura*

Nella XVIII Legislatura sono state fin qui approvate (periodo 23 marzo 2018 - 10 agosto 2021) **213** leggi: due leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2021 di riduzione del numero dei parlamentari e la legge, in attesa di promulgazione, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) e **211** leggi ordinarie (**75** leggi di conversione di decreti-legge e **136** altre leggi ordinarie, 94 di iniziativa governativa, 40 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista popolare e parlamentare); 211 leggi sono state pubblicate sulla «Gazzetta Ufficiale»; sono stati emanati **108** decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 24 dal governo Draghi), **115** decreti legislativi e **12** regolamenti di delegificazione.

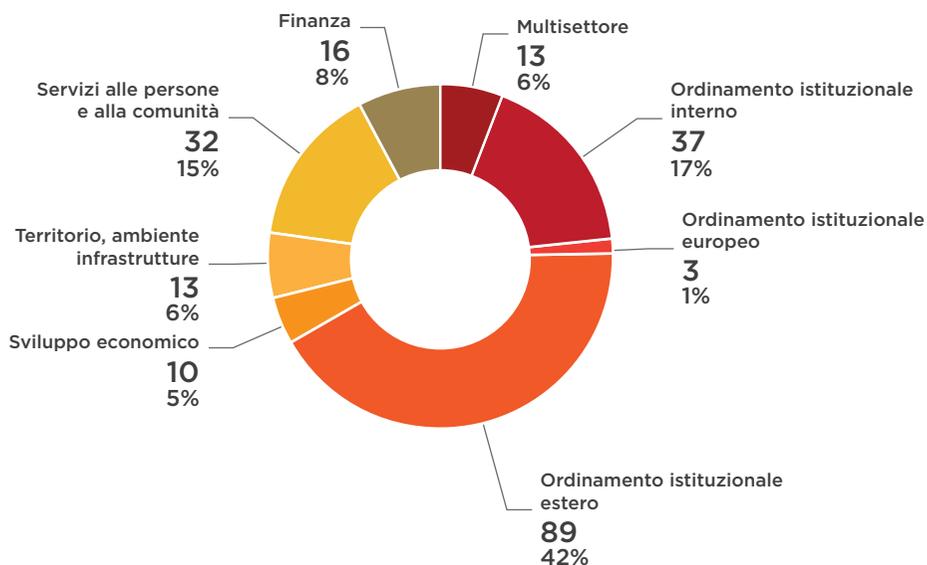
Per l'approvazione di **41** delle 211 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 24 di questi 41 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

Sotto alcuni grafici sulle 213 leggi approvate. Inoltre, nei box 1 e 2 informazioni specifiche sulla produzione legislativa nel periodo dell'emergenza della pandemia e sull'utilizzo di una procedura volta ad abbreviare l'iter dei progetti di legge ordinari, cioè la dichiarazione di urgenza.

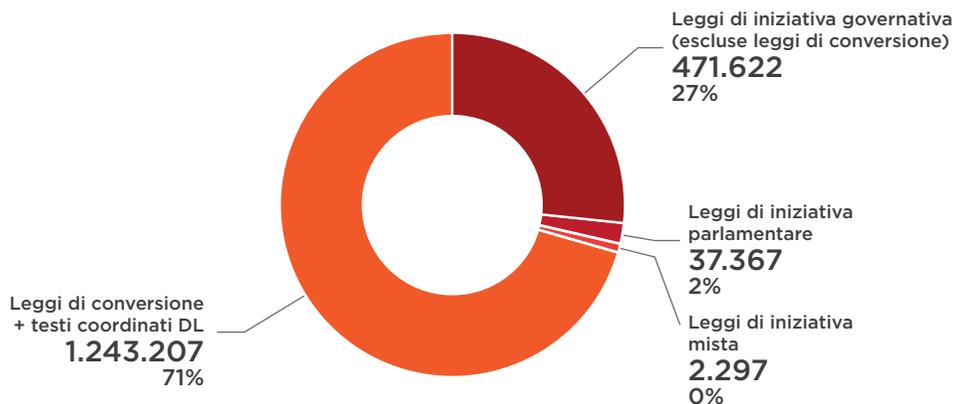
**Grafico 1 - XVIII - Tipologia delle leggi approvate**



**Grafico 2 - XVIII - Ambito settoriale delle leggi approvate**



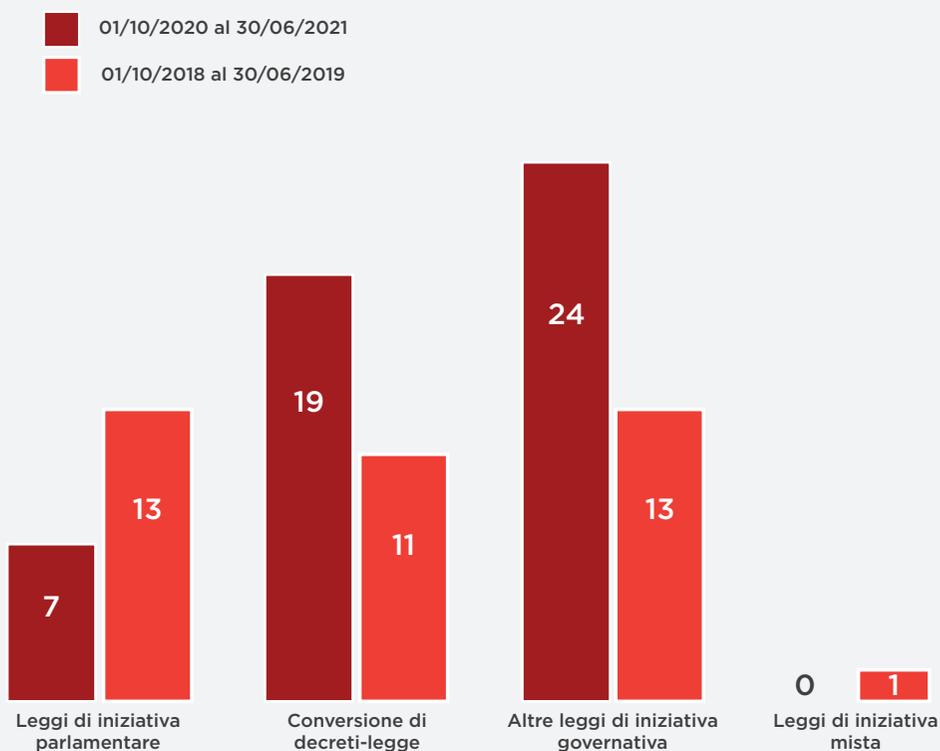
**Grafico 3 - XVIII - Numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa**



**BOX 1: CONFRONTO TRA I PERIODI 1/10/2018-30/6/2019 (PRECEDENTE ALLA PANDEMIA) E 1/10/2020-30/6/2021 (DURANTE LA PANDEMIA).**

Nel periodo ottobre 2020-giugno 2021, durante la pandemia COVID-19, sono state approvate **50 leggi**. Il dato è quindi superiore a quello del periodo pre-pandemico (38). Nella ripartizione interna del dato aumentano dal 29 al 38 per cento le leggi di conversione dei decreti-legge mentre diminuiscono dal 34 al 14 per cento le leggi di iniziativa parlamentare. Al riguardo, merita però rilevare (cfr. tabelle *infra*) che nel periodo pandemico il dato relativo agli emendamenti approvati è sostanzialmente identico a quello del periodo pre-pandemico, anche per la conversione dei decreti-legge.

**Grafico 4 - XVIII Iniziativa e tipologia delle leggi dal 1/10/2018 al 30/06/2019 e dal 1/10/2020 al 30/06/2021**



**Tabella 1 - XVIII - Emendamenti approvati dal 1/10/2018 al 30/06/2019 e dal 1/10/2020 al 30/06/2021**

	1/10/2020 - 30/6/2021		1/10/2018-30/6/2019	
Relatore / Commissione	164	13,31%	366	30,45%
Maggioranza	758	61,53%	491	40,85%
Opposizione	149	12,09%	227	18,89%
Magg./Opp.	123	9,98%	29	2,41%
Governo	29	2,35%	70	5,82%
Bilancio	9	0,73%	19	1,58%
<b>TOTALE</b>	<b>1232</b>		<b>1202</b>	
	di cui			
in Commissione	1193	96,83%	965	80,28
in Aula	39	3,17%	237	19,72%

**Tabella 2 - XVIII - Emendamenti approvati ai decreti-legge convertiti dal 1/10/2018 al 30/06/2019 e dal 1/10/2020 al 30/06/2021**

	1/10/2020 - 30/6/2021		1/10/2018-30/6/2019	
Relatore / Commissione	75	9,83%	232	29,90%
Maggioranza	507	66,45%	330	42,53%
Opposizione	63	8,26%	124	15,98%
Magg./Opp.	98	12,84%	26	3,35%
Governo	18	2,36%	49	6,31%
Bilancio	2	0,26%	15	1,93%
<b>TOTALE</b>	<b>763</b>		<b>776</b>	
	di cui			
in Commissione	750	98,30%	609	78,48%
in Aula	13	3,17%	167	1,70%

## BOX 2: LE DICHIARAZIONI DI URGENZA DI PROGETTI DI LEGGE ALLA CAMERA NELLA XVIII LEGISLATURA

Nella tabella sottostante si riportano i dati relativi all'iter dei progetti di legge per i quali alla Camera è stata richiesta la procedura di urgenza (ai sensi dell'articolo 69 del regolamento della Camera, la procedura di urgenza, richiesta da un gruppo parlamentare o da dieci deputati può essere adottata o in sede di Conferenza dei capigruppo con l'approvazione dei capigruppo che rappresentino complessivamente i  $\frac{1}{3}$  dell'Assemblea o, in assenza, con votazione dell'Assemblea. La deliberazione di urgenza comporta la riduzione del tempo assegnato dall'articolo 81 all'esame in sede referente da due mesi a uno). L'urgenza è stata richiesta per dieci progetti di legge, concessa per nove, due dei quali sono stati definitivamente approvati.

**Tabella 3 - Le dichiarazioni di urgenza nella XVIII Legislatura**

AC	Iniziativa	Titolo	Data Presentazione	Iter	Procedura d'urgenza
2059	On. Enrico Costa (FI) e altri	Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato	01/08/2019	19 febbraio 2020: Concluso l'esame da parte della commissione	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 3 dicembre 2019 da: Gruppo FI. Respinta nella seduta n. 270 del 3 dicembre 2019.
1189	Governo Conte-I	Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici	24/09/2018	22 novembre 2018: Approvato dalla Camera 13 dicembre 2018: Approvato con modifiche dal Senato 18 dicembre 2018: Approvato definitivamente dalla Camera Legge n. 3/19	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.

AC	Iniziativa	Titolo	Data Presentazione	Iter	Procedura d'urgenza
1071	On. Francesco D'Uva (M5S) e altri	Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili	06/08/2018	3 luglio 2019: Ritirato	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 da: Gruppo M5S. Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.
1066	On. Annagrazia Calabria (FI) e altri	Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale	06/08/2018	23 ottobre 2018: Approvato dalla Camera All'esame del Senato	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018. Procedura abbreviata ex art. 107 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018 (vedi nota sotto)
893	On. Andrea Orlando (PD) e altri	Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale	09/07/2018	18 ottobre 2018: Approvato dalla Camera All'esame del Senato	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018.

AC	Iniziativa	Titolo	Data Presentazione	Iter	Procedura d'urgenza
					Procedura abbreviata ex art. 107 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018.
712	On. Riccardo Molinari (Lega) e altri	Modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nei settori lattiero-caseario e alimentare	08/06/2018	27 febbraio 2019: Approvato dalla Camera 25 settembre 2019: Approvato definitivamente dal Senato Legge n. 119/2019.	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 da: Gruppo Lega. Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.
688	On. Graziano Delrio (PD) e altri	Modifiche al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, per il potenziamento e l'estensione del reddito di inclusione e per favorire il l'occupabilità dei beneficiari	04/06/2018	16 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 da: Gruppo PD. Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.
543	On. Dalila Nesci (M5S) e altri	Modifiche al testo unico di cui al decreto della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al	19/04/2018	11 ottobre 2018: Approvato dalla Camera All'esame del Senato	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018.

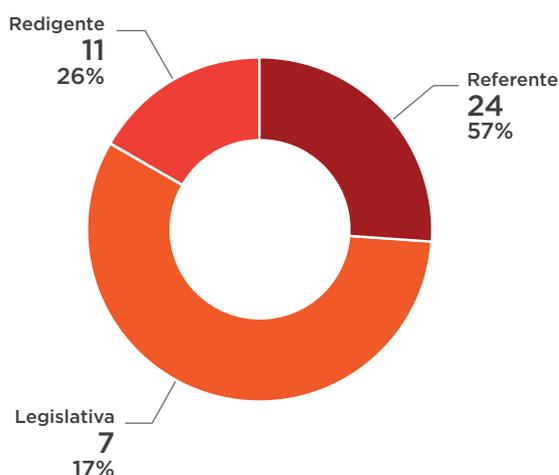
AC	Iniziativa	Titolo	Data Presentazione	Iter	Procedura d'urgenza
		testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione			Procedura abbreviata ex art. 107 comma 1 Reg. Camera richiesta il 19 settembre 2018 Deliberata nella seduta n. 47 del 19 settembre 2018.
445	On. Federico Fornaro (Misto, Liberi e Uguali)	Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo	29/03/2018	13 ottobre 2020: In corso di esame in commissione	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 da: Gruppo LEU. Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.
52	On. Federica Daga (M5S) e altri	Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque	23/03/2018	6 marzo 2019: In corso di esame in commissione	Procedura d'urgenza ex art. 69 comma 1 Reg. Camera richiesta il 2 ottobre 2018 da: Gruppo M5S. Deliberata nella seduta n. 54 del 2 ottobre 2018.

### *I progetti di legge di iniziativa parlamentare*

Nella **XVIII Legislatura (dati aggiornati al 10 agosto 2021)** sono state fin qui approvate due leggi di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari e la legge, in attesa di promulgazione, riguardante l'elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) di iniziativa parlamentare e altri **40** progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare. Nei grafici sottostanti la ripartizione delle leggi per sede di approvazione e per numero di passaggi parlamentari

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

**Grafico 5 - Leggi di iniziativa parlamentare: sede di approvazione**



**Grafico 6 - Leggi di iniziativa parlamentare: navette**



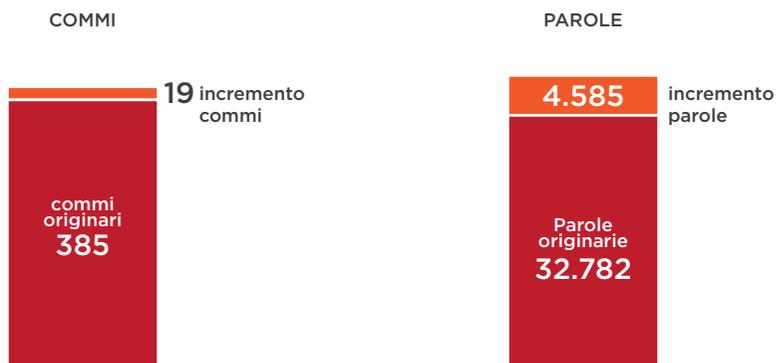
Alle leggi di iniziativa parlamentare sono stati complessivamente approvati **267 emendamenti**, 255 in prima lettura e 12 in seconda lettura. **199** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **68** nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:

**Grafico 7 - Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea nelle leggi di iniziativa parlamentare**



Le leggi di iniziativa parlamentare sono complessivamente composte da **404** commi e da **37.367** parole. Esse hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di **0** commi e di **109** parole. In termini percentuali i testi sono «cresciuti» del 4,94% con riferimento al numero di commi e del 13,99% con riferimento al numero di parole.

**Grafico 8 - Leggi di iniziativa parlamentare: incremento parole e commi**



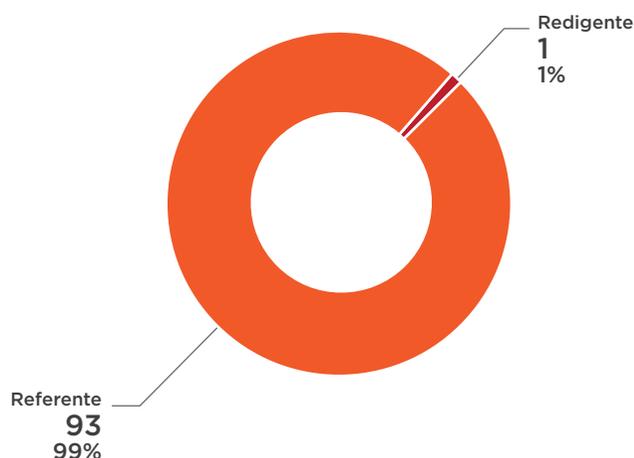
Il tempo medio di esame è stato di **295** giorni (**102** giorni in prima lettura e **133** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

### *I progetti di legge di iniziativa governativa*

Nella **XVIII Legislatura (dati aggiornati al 10 agosto 2021)** sono stati approvati - oltre a **75** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **94** altri disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente, tranne 1, approvato in sede redigente. Nel secondo grafico sottostante la ripartizione per numero di passaggi parlamentari.

NOTA: con «2 passaggi parlamentari» sono indicate le leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con «3 passaggi parlamentari» sono indicate le leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi

**Grafico 9 - Leggi di iniziativa governativa (senza DL): sede di approvazione**



**Grafico 10 - Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette**



Per la «legge anticorruzione» (L. n. 3/2019) il Governo ha posto, in uno dei passaggi parlamentari, la questione di fiducia; per le leggi di bilancio 2019 (L. n. 145/2018), 2020 (L. n. 160/2019) e 2021 (L. n. 178/2020) la questione di fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari di esame.

Le leggi di iniziativa governativa - al netto dei decreti leggi convertiti - sono complessivamente composte da **4.319** commi e da **471.622** parole (le leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 occupano da sole 3.488 commi e 369.310 parole). Esse hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **19** commi e di **2.050** parole. In termini percentuali i testi sono «cresciuti» del 72,69% con riferimento al numero di commi e del 69,17% con riferimento al numero di parole.

**Grafico 11 - Leggi di iniziativa governativa: incremento parole e commi**



Il tempo medio di esame è stato di **308** giorni (**136** giorni in prima lettura e **113** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Alle leggi di iniziativa governativa (al netto delle leggi di conversione di decreti-legge) sono stati complessivamente approvati **1.254 emendamenti**, 1.179 in prima lettura e 75 in seconda lettura. **1.157** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **97** nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:

**Grafico 12 - Emendamenti approvati in commissione e Assemblea nelle leggi di iniziativa governativa (senza DL)**



### *I progetti di legge di iniziativa mista*

Nella XVIII Legislatura (**dati aggiornati al 10 agosto 2021**) sono stati approvati due progetti di legge di iniziativa mista. Si tratta della legge in materia di legittima difesa (L. n. 36/2019) e della legge in materia di educazione civica (L. n. 92/2019), approvati in testi unificati derivanti dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare.

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

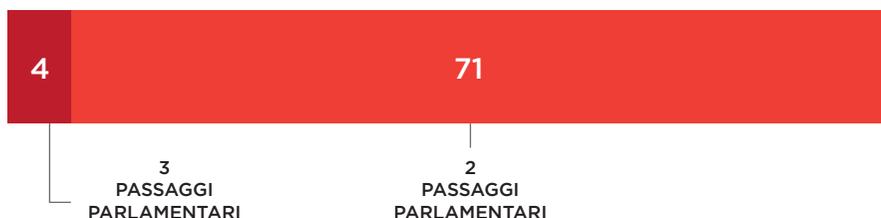
Entrambi i progetti di legge di iniziativa mista sono stati approvati in sede referente.

### *I decreti-legge*

Dall'avvio della **XVIII Legislatura (dati aggiornati al 10 agosto 2021)** sono stati emanati **108** decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 24 dal governo Draghi); di questi **75** sono stati convertiti in legge. Sono decaduti **30** decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti (nel **box 3** il dettaglio dei provvedimenti). Nel grafico sottostante la ripartizione dei decreti leggi convertiti per numero di passaggi parlamentari.

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

**Grafico 13 - Leggi di conversione dei decreti-legge: navette**



Per **37** dei 75 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 21 di questi casi la que-

stione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da **10.824** commi e da **1.243.207** parole. Esse hanno registrato nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **57** commi e di **8.877** parole. In termini percentuali i testi sono «cresciuti» del **66,43%** con riferimento al numero di commi e del **68,39%** con riferimento al numero di parole. I grafici sottostanti comprendono i commi e le parole delle relative leggi di conversione.

Di seguito nel **box 4** un confronto tra l'aumento dei commi durante l'emergenza sanitaria, che è stato caratterizzato dalla sospensione delle regole del patto europeo di stabilità e crescita, e quello del periodo di crisi della finanza pubblica 2011-2012.

**Grafico 14 - Decreti legge: incremento parole e commi**



Il tempo medio di esame è stato di **41** giorni (**13** giorni in prima lettura e **9** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Nel corso della conversione ai decreti-legge sono stati complessivamente approvati **3.676 emendamenti**, 3.590 in prima lettura e 86 in seconda lettura. **3.368** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **308** nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:

**Grafico 15 - Emendamenti approvati in commissione e Assemblea nelle leggi di conversione dei DL**



**BOX 3: LA “CONFLUENZA” DEI DECRETI-LEGGE**

Nella tabella sottostante i decreti-legge “confluiti” nella Legislatura in corso. Con “confluenza” si intende usualmente l’approvazione di un emendamento nel corso dell’iter di un decreto-legge A che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge B anch’esso in corso di conversione; b) abroga il decreto-legge B c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge B nel periodo di vigenza; per completezza nel computo dei dati sulla confluenza sono inseriti anche due decreti-legge la cui sorte è stata leggermente diversa: il primo, il decreto-legge n. 115 del 2018 ha visto il suo contenuto confluire nella legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018) senza tuttavia salvezza degli effetti; il secondo, il decreto-legge n. 64 del 2019, ha visto i suoi effetti salvati nella legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2019, senza tuttavia che in questo secondo provvedimento ne venisse riprodotto il contenuto.

N.	Data	Titolo	Note
GOVERNO CONTE I			
79	28/06/2018	Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante	Confluito nel DL n. 87/2018. Fatti salvi gli effetti.
115	05/10/2018	Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive	La legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), art. 1, ai commi da 647 a 650, riprende, con alcune modifiche, le disposizioni in esso contenute.
143	29/12/2018	Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea	Confluito nel DL n. 135/2018. Fatti salvi gli effetti.
2	11/01/2019	Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi	Confluito nel DL n. 135/2018. Fatti salvi gli effetti.
64	11/07/2019	Modifiche al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 [IMPRESE STRATEGICHE]	Effetti sanati dal DL 75/2019 (nella legge di conversione).

N.	Data	Titolo	Note
GOVERNO CONTE II			
9	02/03/2020	Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Confluito nel DL n. 18/2020. Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
11	08/03/2020	Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria	Confluito nel DL n. 18/2020. Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
14	09/03/2020	Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19	Confluito nel DL n. 18/2020. Effetti sanati nella L. Conv. del DL n. 18/2020.
29	10/05/2020	Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati.	Confluito nel DL n. 28/2020. Fatti salvi gli effetti.
52	16/06/2020	Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 34/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

N.	Data	Titolo	Note
103	14/08/2020	Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 104/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
111	08/09/2020	Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 104/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
117	11/09/2020	Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 104/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
129	20/10/2020	Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 125/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
148	07/11/2020	Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 125/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
149	09/11/2020	Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Ristori-bis)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 137/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

N.	Data	Titolo	Note
154	23/11/2020	Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-ter)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 137/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
157	30/11/2020	Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (Ristori-quater)	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 137/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
158	02/12/2020	Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 172/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
1	05/01/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 172/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
3	15/01/2021	Misure urgenti in materia di accertamento, riscossione, nonché adempimenti e versamenti tributari.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 183/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

N.	Data	Titolo	Note
7	30/01/2021	Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 183/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
182	31/12/2020	Modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2020, n. 178	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 183/2020, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
12	12/02/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 2/2021. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti. Non è confluito perché ne erano esauriti gli effetti.
GOVERNO DRAGHI			
15	23/02/2021	Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 2/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
56	30/04/2021	Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 52/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

N.	Data	Titolo	Note
65	18/05/2021	Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 52/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
89	22/06/2021	Misure urgenti in materia di agricoltura e per il settore ferroviario	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 73/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
99	30/06/2021	Misure urgenti in materia fiscale, di tutela del lavoro, dei consumatori e di sostegno alle imprese	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 73/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
92	23/06/2021	Misure urgenti per il rafforzamento del Ministero della transizione ecologica e in materia di sport.	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 80/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.
122	10/09/2021	Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in ambito scolastico, della formazione superiore e socio sanitario-assistenziale	Abrogato dalla legge di conversione del DL n. 111/2021, nel quale è confluito. La medesima legge ne ha fatti salvi gli effetti.

## Gli emendamenti

Nel corso dell'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente **5.211** emendamenti, **5.037** in prima lettura e **174** in seconda lettura. **4.726** emendamenti sono stati approvati in Commissione e **485** in Assemblea. Nel grafico sottostante la ripartizione degli emendamenti approvati per presentatore:

**Grafico 16 - Emendamenti approvati in commissione e Assemblea nelle leggi di conversione dei DL**



## I decreti legislativi

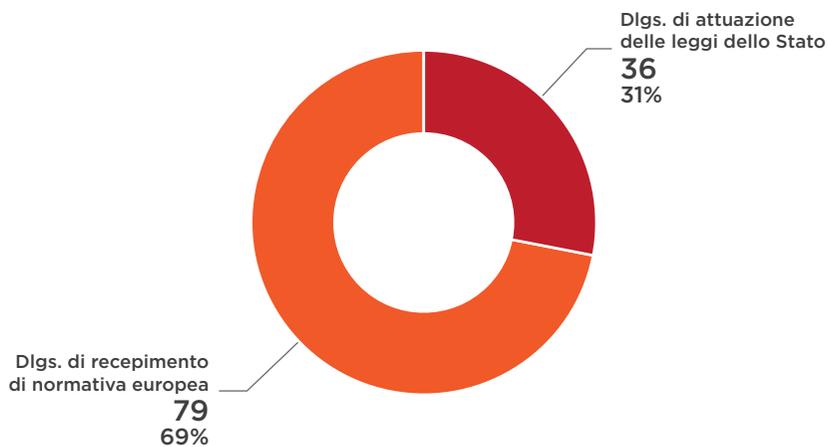
Dall'avvio della XVIII Legislatura (periodo 23 marzo 2018 - 10 agosto 2021) sono stati pubblicati nella «Gazzetta Ufficiale» **115** decreti legislativi.

In **79** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in **36** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

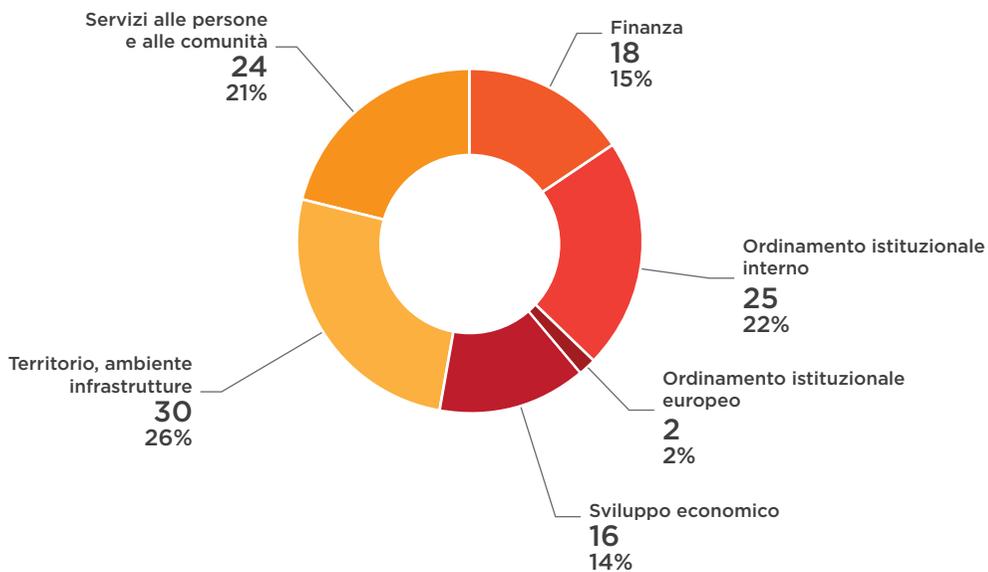
Tra i sei ambiti di intervento utilizzati ai fini dell'annuale Rapporto sulla legislazione (1. ordinamento istituzionale, ripartito al suo interno nei sottosettori interno, Unione europea, estero; 2. sviluppo economico e attività produttive; 3. territorio, ambiente e infrastrutture; 4. servizi alle persone e alla comunità; 5. finanza; 6. multisettoriale) prevale quello del territorio, ambiente e infrastrutture (**30** decreti legislativi), seguito dall'ordinamento istituzionale (**27** decreti legislativi).

Con riferimento, invece, alla tipologia di incidenza sull'ordinamento dei decreti legislativi, riprendendo anche in questo caso la classificazione prevista dal Rapporto sulla legislazione (1. norme istituzionali; 2. norme di settore; 3. norme intersettoriali; 4. provvedimenti; 5. manutenzione normativa), prevale la tipologia «normativa di settore» (**76** decreti legislativi).

**Grafico 17 - XVIII - Decreti legislativi: natura**



**Grafico 18 - XVIII - Ambito materiale dei decreti legislativi**



### *I provvedimenti attuativi*

Le leggi approvate **fino al 30 aprile 2021** prevedono **1.700** provvedimenti attuativi di rango non legislativo (non sono cioè considerate le deleghe legislative; non sono altresì considerati i decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile); in particolare si tratta di 27 decreti del Presidente della Repubblica, 256 DPCM, 1.005 decreti ministeriali, 412 atti di altra natura.

Non sono prese in considerazione le leggi di autorizzazione alla ratifica, le leggi di istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta e i decreti-legge in corso di conversione.

In particolare, i decreti-legge convertiti fino al 30 aprile 2021 hanno previsto **996** adempimenti: 15 decreti del Presidente della Repubblica, 129 DPCM, 574 decreti ministeriali e 278 atti di altra natura.

## 2.2 Confronto tra i primi tre anni della XVIII e della XVII Legislatura

Nel primo triennio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 marzo 2021) il numero di leggi approvate diminuisce rispetto al primo triennio della XVII legislatura (15 marzo 2013 - 15 marzo 2016) da 197 a 171, seguendo una tendenza già rilevata nei precedenti rapporti (grafico 1). Alla luce del confronto effettuato, all'interno del paragrafo precedente, tra la produzione legislativa nel periodo dell'emergenza sanitaria e nel periodo precedente, tale diminuzione non sembra peraltro da attribuirsi a tale emergenza.

Si conferma la predominanza dell'iniziativa governativa (che si attesta comunque su livelli inferiori rispetto ad altri Paesi europei cfr. capitolo 5).

Il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate passa dal 31% (61 su 197) del primo triennio della XVII Legislatura al 35% (59 su 171) della XVIII Legislatura (grafico 2); aumenta notevolmente la dimensione dei decreti-legge: i 61 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVII legislatura contavano in totale 3.520.391 caratteri mentre i 59 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVIII Legislatura contano 5.412.342 caratteri. Nel confronto si mantiene stabile il ricorso al voto di fiducia nei decreti-legge (XVIII: 44%; XVII: 44,2%) (tabella 2). Si rafforza invece significativamente, in particolare nell'iter di conversione dei decreti-legge, la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame aumenta dall'83,6% del primo triennio della XVII Legislatura al 91,5% del primo triennio della XVIII Legislatura (tabella 1).

Aumenta significativamente anche il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge (25 nel primo triennio della XVIII Legislatura<sup>1</sup>; 12 nel primo triennio della XVII Legislatura<sup>2</sup>).

È confermata la "capacità trasformativa" del Parlamento, in particolare sui decreti-legge. Nei primi tre anni della Legislatura la percentuale di aumento dei commi nel corso dell'iter parlamentare dei decreti-legge si è confermata su valori significativi, analoghi a quelli dello stesso periodo della Legislazione precedente (XVIII: 65%, XVII: 67%; tabella 3).

Con riferimento agli ambiti di intervento è confermata la tendenza a una legislazione che, almeno assumendo come parametro il numero delle leggi, interviene soprattutto in ambito istituzionale, sia estero sia interno (grafici 3 e 4).

<sup>1</sup> Per l'indicazione dei provvedimenti si rinvia alla tabella presente nel box 3 nel paragrafo 1.

<sup>2</sup> DL 72/2013 (servizio sanitario nazionale); DL 88/2014 (versamento prima rata TASI); DL 100/2014 (tutela ambientale e sanitaria per le imprese in crisi); DL 165/2014 (bonifica siti contaminati); DL 168/2014 (comitato italiani all'estero); DL 185/2014 (proroga termini IMU); DL 85/2015 (sicurezza sul territorio); DL 92/2015 (rifiuti e autorizzazione ambientale integrata); DL 179/2015 (finanza regionale); DL 183/2015 (settore creditizio); A questi si aggiungono i DL 126 e 151 del 2013, entrambi decaduti (il DL 151 sostanzialmente reiterava il DL 126); i loro effetti sono stati fatti successivamente salvi nella legge di conversione del DL n. 16 del 2014.

Per un'analisi degli andamenti della legislazione è utile poi esaminare condizioni e raccomandazioni contenute nei pareri del Comitato per la legislazione (a titolo di esempio è riportata nelle tabelle 4 e 5 un'analisi dei pareri espressi nel terzo turno di presidenza, dal marzo 2020 al gennaio 2021; in tabella 6, infine, un quadro del seguito dato ai pareri del Comitato lungo tutta l'emergenza COVID-19 a partire da marzo 2020).

I pareri del Comitato hanno infatti esaminato diversi aspetti rilevanti in particolare per i profili problematici connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza sia per gli equilibri nel sistema delle fonti.

Con riferimento ai profili problematici connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza, merita in particolare richiamare:

- il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, come si è visto, ha assunto dimensioni assai significative; in proposito, nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento, impegna il Governo «ad operare per evitare la «confluenza» tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari»; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. «DL proroga termini») il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo «a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10»; successivamente, sul punto è intervenuta, richiamando le posizioni del Comitato, anche la lettera del Presidente della Repubblica del 23 luglio 2021;
- la modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in quattro occasioni<sup>3</sup> il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri; ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate;

---

<sup>3</sup> Successivamente alla conclusione del terzo turno di presidenza la raccomandazione è stata ribadita con riferimento al decreto-legge n. 52 del 2021.

- altre forme di “intreccio” tra decreti-legge quali integrazioni del contenuto e modifiche implicite, anch’esse oggetto di rilievo con raccomandazioni in due occasioni;
- più in generale, in occasione dell’esame del decreto-legge n. 137 del 2020, il Comitato ha invitato, anche a fronte del peso crescente della decretazione d’urgenza sulla legislazione complessiva, a prestare maggiore attenzione alla regolazione della decorrenza degli effetti delle modifiche apportate in sede parlamentare ai decreti-legge, anche a fronte delle oscillazioni della giurisprudenza e della dottrina sul punto (la Corte costituzionale nella sentenza n. 367 del 2010 ha osservato al riguardo che, salvo diversa indicazione della legge di conversione, deve essere sottoposta di volta in volta all’interprete, considerando il caso concreto, la definizione dell’efficacia sul piano temporale delle soppressioni, sostituzioni e modificazioni intervenute nell’iter di conversione);
- in occasione, in particolare, dell’esame del decreto-legge n. 34 del 2020 il Comitato ha evidenziato, con una raccomandazione, come le dimensioni del provvedimento, composto nel testo originario di 266 articoli (poi divenuti all’esito della conversione 341), potessero rendere difficoltoso un iter parlamentare tale da garantire il mantenimento di quel “ragionevole equilibrio” tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nell’iter parlamentare richiamato come essenziale dall’ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale;
- il parametro del “ragionevole equilibrio” nelle procedure parlamentari di cui all’ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale è stato richiamato anche nel parere sul decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. “decreto agosto”) con riferimento alla trasmissione del provvedimento alla Camera dal Senato ad una settimana dal termine per la conversione in legge; in quell’occasione il Comitato ha raccomandato a Legislatore e Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame; merita anche segnalare che nei primi tre anni della Legislatura solo 13 delle 171 leggi ordinarie approvate hanno avuto un secondo passaggio nel primo ramo di esame; dei decreti-legge convertiti solo 4 su 59 e nessuno dopo l’inizio dell’emergenza epidemiologica;

Per quanto concerne gli equilibri del sistema delle fonti, merita richiamare i seguenti aspetti:

- è stato censurato l’utilizzo di fonti normative atipiche quali i decreti del Ministro dell’economia chiamati a modificare autorizzazioni legislative di spesa di cui all’articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; a seguito della condizione sul punto contenuta nel parere del Comitato la norma è stata modificata;
- più in generale il Comitato si è impegnato per chiarire in termini inequivoci il perimetro all’interno del quale i DPCM di contenimento dell’epidemia si potevano muovere, soprattutto attraverso la riflessione sul coordinamento tra il decreto-legge n.

19 del 2020, che definisce la “cornice” legislativa delle misure di contenimento dell’epidemia assumibili con DPCM, e il decreto-legge n. 33 del 2020 che ha disciplinato la fase di “riaperture” successive alla “prima ondata” della pandemia; anche in questo caso la condizione contenuta sul punto nel decreto-legge n. 83 del 2020, così come la successiva raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 125 del 2020 sono state recepite; successivamente, il Comitato ha invitato a riflettere sull’opportunità di “spostare” a livello legislativo parte delle disposizioni attualmente inserite nei DPCM, invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge n. 2 del 2021 e nel conseguente ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e accolto con una riformulazione dal Governo<sup>4</sup>; a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021 il Governo ha progressivamente spostato a livello legislativo la disciplina prima contenuta nei DPCM.

L’esame delle tendenze della legislazione non può poi prescindere da una ricognizione più puntuale delle disposizioni connesse all’emergenza che hanno stabilito deroghe alla normativa generale e regimi speciali. Tale ricognizione sarà effettuata nel successivo paragrafo 3 del presente capitolo.

Su tali tendenze avrà poi un forte impatto a partire da questo anno l’attuazione del Piano nazionale di riforme e resilienza (PNRR). Per il cronoprogramma delle misure legislative previste dal Piano si rinvia al paragrafo 4 del presente capitolo.

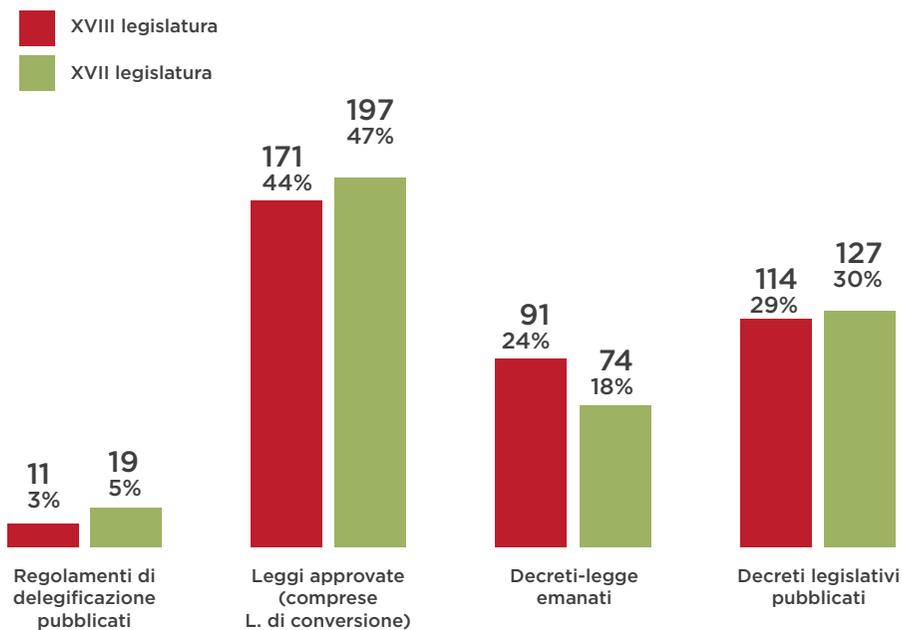
Con riferimento al PNRR meritano poi di essere richiamate anche – lo si farà nel paragrafo 5 del presente capitolo con riferimento specifico alla Camera dei deputati – le modalità di coinvolgimento del Parlamento nella fase di elaborazione del Piano.

Il nuovo contesto in cui la legislazione si muove impone infine una maggiore attenzione agli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche. Per questo si rinvia al box alla fine del presente paragrafo sull’analisi di impatto di genere quale esempio di sperimentazione, innovativa per un Parlamento a livello internazionale, in questo ambito.

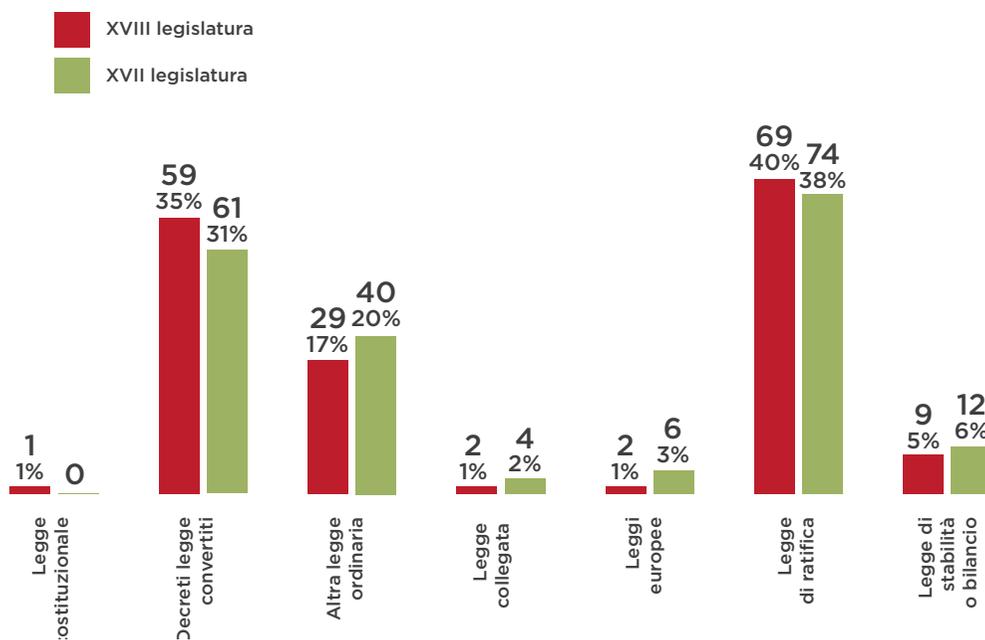
---

<sup>4</sup> *Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, l’ordine del giorno n. 8/2921-A. Come riformulato, l’ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, constata nelle premesse che “risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l’impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all’esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata – e non assoluta – posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l’intervento anche di fonti di rango secondario”. L’ordine del giorno impegna quindi il Governo a “valutare l’opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell’epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all’esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)”*

**Grafico 1 - Atti normativi**



**Grafico 2 - Tipologia delle leggi**



Aumenta notevolmente la dimensione dei decreti-legge: i **61** decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVII Legislatura contavano in totale **3.520.391** caratteri mentre i **59** decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVIII Legislatura contano **5.412.342** caratteri.

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

GOVERNATIVA	74	66,07%
PARLAMENTARE	36	32,14%
MISTA	2	1,79%

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

GOVERNATIVA	101	74,26%
PARLAMENTARE	34	25,00%
MISTA	1	0,74%

Da segnalare che nei primi tre anni della XVIII Legislatura delle 69 leggi di ratifica 11 sono state di iniziativa parlamentare (15,9%). Nel corrispondente periodo della XVII Legislatura delle 74 leggi di ratifica solo 2 erano state di iniziativa parlamentare (2,7%).

Tra le leggi di iniziativa governativa merita segnalare che solo 2 delle leggi approvate nel primo triennio della XVIII Legislatura risultano essere provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (nel triennio erano stati presentati 6 disegni di legge collegati, a cui si aggiungono 2 derivanti da stralcio di altri provvedimenti).

Nel primo triennio della XVII Legislatura i disegni di legge collegati approvati erano stati invece 4 (a cui vanno aggiunti 2 decreti-legge dichiarati collegati); nel triennio erano stati presentati 10 disegni di legge collegati ordinari 2 disegni di legge collegati di conversione di decreti-legge; a questi si erano poi aggiunti 6 disegni di legge derivanti da stralcio di altri provvedimenti.

**Tabella 1 - La "navette": il numero dei passaggi parlamentari nell'approvazione delle leggi - XVIII Legislatura - Primi tre anni**

<b>XVIII Passaggi parlamentari per l'approvazione delle leggi</b>				
	2 passaggi	3 passaggi	Più di 3 passaggi	Totale
Leggi ordinarie	102	9	1	<b>112</b>
Leggi di conversione di DL	54	5	0	<b>59</b>
<b>Totale</b>	<b>156</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>171</b>

Nel primo triennio della XVIII Legislatura, in termini percentuali il **91,2%** delle leggi è stato approvato con solo due passaggi parlamentari (vale a dire senza ritorno nel primo ramo di esame). Per i decreti-legge questo valore sale al **91,5%**.

<b>XVII Passaggi parlamentari per l'approvazione delle leggi</b>				
	2 passaggi	3 passaggi	Più di 3 passaggi	Totale
Leggi ordinarie	105	27	4	<b>136</b>
Leggi di conversione di DL	51	10	0	<b>61</b>
<b>Totale</b>	<b>156</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>197</b>

Nel primo triennio della XVII Legislatura, in termini percentuali il **79,1%** delle leggi è stato approvato con solo due passaggi parlamentari. Per i decreti-legge questo valore sale all'**83,6%**.

**Tabella 2 - La posizione della questione di fiducia nell'approvazione delle leggi (la % è sul numero totale delle leggi approvate)**

<b>Provvedimenti approvati con almeno una votazione di fiducia</b>	<b>XVIII</b>	<b>XVII</b>
Leggi ordinarie	8 (7,1%)	9 (6,6%)
Leggi di conversione di DL	26 (44%)	27 (44,2%)
<b>Totale</b>	<b>34 (19,8%)</b>	<b>36 (18,2%)</b>

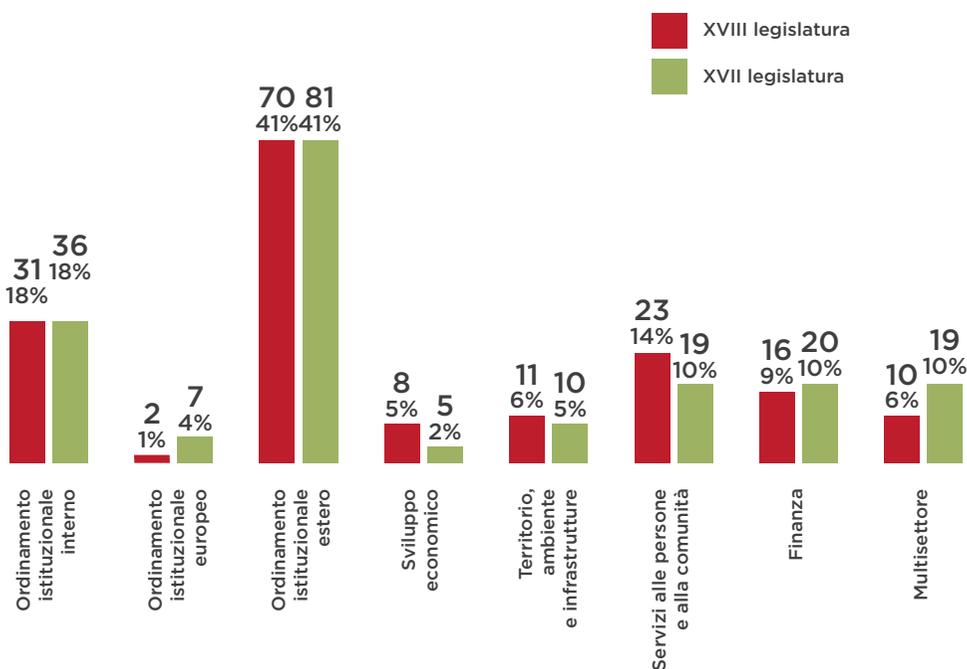
**Tabella 3 - Incremento dei commi e parole nella conversione dei decreti-legge**

XVIII legislatura					
Commi originari	Incr. commi	Incr. % commi	Parole T. Originale	Differ. parole	Incr. % parole
4.993	3.260	65,29%	596.674	388.557	65,12%

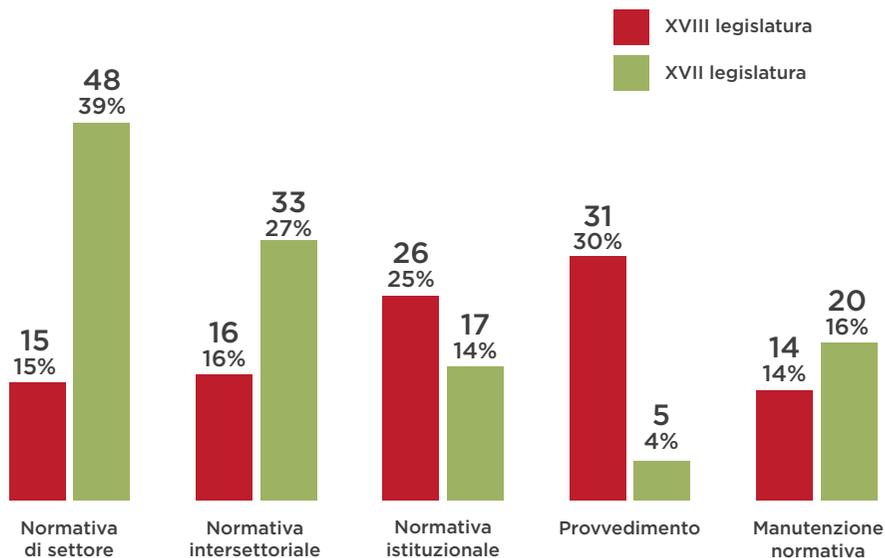
  

XVII legislatura		
Commi originari	Incr. commi	Incr. %
3.413	2.300	67,39%

**Grafico 3 - Ambito materiale delle leggi**



**LEGENDA:** Nel grafico, 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. Multisetoriali (a questo ambito sono ascritte le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori)

**Grafico 4 - Natura delle leggi (nella classificazione non si tiene conto delle leggi di ratifica)**


Le leggi, con esclusione delle leggi di ratifica, 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);

**Tabella 4 - Le condizioni nei pareri del terzo turno di presidenza del Comitato per la legislazione (marzo 2020-gennaio 2021) - XVIII legislatura**

Tipologie dei rilievi formulati	AC	Forma Atto	Oggetto
Chiarezza della formulazione del testo - Coordinamento interno - Riferimenti normativi	2471	DL 2020/026	Consultazioni elettorali 2020
	2554	DL 2020/033	Ulteriori misure COVID-19
	TU 107	pdl	Omofobia
	2619	DL 2020/086	Quote rosa regionali
	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
	2727	DL 2020/130	Immigrazione e sicurezza

Coordinamento con la normativa vigente	2500	DL 2020/034	Rilancio
	2617	DL 2020/083	Proroghe emergenza COVID-19
	TU 2329	pdl	Riforma elettorale
Regimi normativi transitori o derogatori della legislazione ordinaria la cui durata non è predefinita	2779	DL 2020/125	Proroga emergenza COVID-19
	2828	DL 2020/137	Ristori
Delegificazione spuria - Rapporti tra fonti normativi principali e subordinate	2500	DL 2020/034	Rilancio
	2544	DL 2020/052	Ammortizzatori sociali
Sovrapposizione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi della delega	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
Deleghe: riferimenti nei principi e criteri direttivi ad eventualità e opzioni selezionabili da parte del Governo	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
Procedure di delega: previsione che le Commissioni parlamentari si esprimano in seconda lettura solo sulle osservazioni del Governo	TU 702	pdl	Conflitto di interessi
Delega legislativa: profili problematici su principi e criteri direttivi	2757	ddl Gov.	Legge di delegazione europea 2019-2020

**Tabella 5 - Le raccomandazioni nei pareri del terzo turno di presidenza del Comitato per la legislazione - XVIII legislatura (marzo 2020-gennaio 2021).**

1) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: procedure

Evitare un eccessivo intervallo di tempo tra adozione del provvedimento in Consiglio dei Ministri ed entrata in vigore del provvedimento - Pubblicazione differita	<i>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.</i>
DL 3/2020	Cuneo fiscale
DL 16/2020	Olimpiadi Milano-Cortina 2026
DL 130/2020	Immigrazione e sicurezza

## 2) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: omogeneità

Rispettare la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'omogeneità dei decreti-legge	<i>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"</i>
DL 104/2020	Rilancio

## 3) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: confluenza e intrecci

vEvitare l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ed eventualmente farne salvi gli effetti, se è necessario	<i>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; abbiano altresì cura Parlamento e Governo, con riferimento al provvedimento in esame, di chiarire se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 23, ancora in corso di conversione, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza</i>
DL 18/2020	Emergenza COVID-19, SSN
DL 23/2020	COVID-19 e imprese
DL 34/2020	Rilancio
DL 137/2020	Ristori
Evitare intrecci tra disposizioni contenute in decreti-legge in corso di conversione	<i>Abbia cura il Governo di evitare in futuro altre forme di "intreccio" (quali modifiche implicite, integrazioni del contenuto; norme interpretative) tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento</i>
DL 34/2020	Rilancio
DL 137/2020	Ristori

Evitare la confluenza in un unico testo di più articolati di decreti-legge in corso di conversione	<i>Provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge</i>
DL 28/2020	Giustizia e detenuti
DL 104/2020	Rilancio
DL 150/2020	Sanità Calabria
DL 125/2020	Proroga emergenza COVID-19
DL 137/2020	Ristori

#### 4) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: immediata applicazione

Immediata applicazione: evitare aggravati procedurali	<i>Abbia cura il Legislatore di evitare, per le ragioni esposte in premessa, l'introduzione di modifiche al testo che comportino aggravati procedurali suscettibili di pregiudicare l'immediata applicazione delle disposizioni</i>
DL 34/2020	Rilancio

#### 5) Raccomandazioni su decretazione d'urgenza: dimensioni

Evitare adozione di decreti-legge di dimensioni eccessive	<i>Abbia cura il Governo, per le ragioni esposte in premessa, di evitare per quanto possibile l'adozione in futuro di provvedimenti d'urgenza di dimensioni tali da rendere difficoltoso un equilibrato iter parlamentare</i>
DL 34/2020	Rilancio

#### 6) Raccomandazioni su iter parlamentare

Concentrazione dell'esame nel primo ramo	<i>Abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione al fine di evitare in futuro la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame, nell'ottica di garantire il rispetto di un ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari, richiamato anche dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 60 del 2020</i>
DL 104/2020	cd. "DL Agosto"

## 7) Raccomandazioni sulle fonti normative: riserva di legge

Coerente utilizzo delle fonti: rispettare la riserva di legge anche per provvedimenti emergenziali	<i>Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 19-bis e dal decreto-legge n. 158 del 2020, abbiano cura il Governo e il Parlamento di far sì che eventuali ulteriori modifiche del quadro delle misure di contenimento adottabili per il contrasto dell'epidemia da COVID-19 avvengano nel rispetto della riserva di legge relativa in materia</i>
DL 137/2020	Ristori
DL 125/2020	Proroga emergenza COVID-19
DL 137/2020	Ristori

**Tabella 6 - Il seguito dei pareri del Comitato per la legislazione durante l'emergenza COVID-19**

Provvedimento	<b>Decreto-legge n. 6 del 2020 Contenimento dell'epidemia da COVID-19 (C. 2402)</b>
Disposizione oggetto di attenzione:	L'articolo 2 che consentiva, sul territorio nazionale l'adozione di "ulteriori misure di contenimento" non meglio specificate rispetto a quanto previsto, con indicazioni più dettagliate, dall'articolo 1 per i territori dove già si fossero manifestati focolai. Assumeva rilievo quindi il rispetto della riserva di legge relativa in materia di misure di contenimento delle libertà in caso di emergenza sanitaria, riserva che implica la definizione con legge in maniera sufficientemente chiara degli aspetti generali delle misure, che poi possono essere rimesse anche a fonti secondarie.
Rilievi del Comitato per la legislazione	Osservazione della Comitato per la legislazione (parere del 25 febbraio 2020) Approfondire la formulazione dell'articolo 2; le premesse del parere segnalavano l'opportunità di specificare meglio la portata della disposizione
Esito del parere	L'osservazione non è stata recepita ma a venti giorni dalla legge di conversione del decreto-legge n. 6 (legge n. 13 del 5 marzo 2020), il decreto-legge è stato abrogato e sostituito dalla disciplina più dettagliata recata dal decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19.

Provvedimento	<b>Decreto-legge n. 24 del 2020 (C. 2471) Elezioni amministrative nell'anno 2020</b>
Disposizione oggetto di attenzione:	il comma 2 dell'articolo 1 che consentiva il rinvio ulteriore, rispetto a quello già stabilito dal comma 1, delle elezioni amministrative e regionali, con atti non legislativi
Rilievi del Comitato per la legislazione	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del Comitato per la legislazione del 29 aprile 2020): approfondire il contenuto dell'articolo 1, comma 2, rispetto alla formulazione il Comitato segnalava l'esigenza, nelle premesse del parere, di specificare meglio sia i presupposti di fatto che potevano giustificare l'ulteriore rinvio sia l'ambito di applicazione.
Esito del parere	La Commissione Affari costituzionali, competente in sede referente, ha soppresso il comma 2 dell'articolo 1.

Provvedimento	Decreto-legge n. 34 del 2020 (C. 2500) cd. "DL rilancio"
Disposizione oggetto di attenzione:	l'articolo 265, comma 8, che consentiva di modificare, con fonte non legislativa, cioè un decreto del Ministro dell'economia, le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento
Rilievi del Comitato per la legislazione	<p>Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 27 maggio 2020)</p> <p>Con riferimento all'articolo 265, comma 8, provveda la Commissione di merito ad approfondire, anche alla luce del vigente sistema delle fonti, l'effettiva necessità della disposizione contenuta nell'articolo 265, comma 8, procedendo, nel caso in cui la disposizione sia ritenuta necessaria, ad inserire l'espressione di un parere parlamentare "forte" (ad esempio attraverso la procedura del "doppio parere" parlamentare) sugli schemi di decreto previsti nonché ad introdurre la medesima procedura anche per la disposizione contenuta nell'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020</p>
Esito del parere	L'articolo 265, comma 8, è stato modificato nel corso dell'esame in sede referente da parte della Commissione bilancio; nel nuovo testo si prevede la possibilità - con esclusione delle spese qualificate "oneri inderogabili" - di rimodulare autorizzazioni legislative di spesa limitatamente all'anno finanziario 2020 e con parere delle commissioni parlamentari.

Provvedimento	Decreto-legge n. 33 del 2020 (C. 2554) cd. "DL riaperture"
Disposizione oggetto di attenzione:	
Rilievi del Comitato per la legislazione	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 30 giugno 2020): La condizione prospettava, in termini generali, l'opportunità di stabilire con apposito provvedimento legislativo tutta la "disciplina-conice" di gestione dell'emergenza successiva al 31 luglio 2020
Esito del parere	Durante l'esame in Assemblea il Governo ha accettato l'ordine del giorno Tomasi n. 2 impegnandosi nel senso indicato nella condizione. La proroga dello stato d'emergenza deliberata il 31 luglio è stata quindi accompagnata dall'emanazione del decreto-legge n. 83, specificamente dedicato alle misure di contrasto dell'epidemia e che è stato convertito in legge senza confluire in altri provvedimenti. Nello stesso modo si è proceduto per le successive proroghe fino al 31 luglio 2021

Provvedimento	<b>Decreto-legge n. 83 del 2020 (C. 2617)</b> <b>Proroga delle misure di contrasto dell'epidemia al 15 ottobre 2020</b>
Disposizione oggetto di attenzione:	l'articolo 1 del decreto-legge proroga al 15 ottobre 2020 la possibilità di adottare sia le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 sia le misure di contrasto del decreto-legge n. 33; tuttavia alcune delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19, in particolare con riferimento alla limitazione della libertà di circolazione uniformemente su tutto il territorio nazionale (cd. lockdown nazionale), apparivano tacitamente abrogate dal decreto-legge n. 33 che consentiva limitazioni alla libertà di circolazione solo per specifici territori; si creava quindi il dubbio se la proroga al 15 ottobre di tutte le misure previste dal decreto-legge n. 19 rendesse di nuovo possibile procedere al cd. "lockdown nazionale".
Rilievi del Comitato per la legislazione	Condizione del Comitato per la legislazione (parere del 4 agosto 2020): provveda la Commissione di merito, al coordinamento del contenuto delle misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020.
Esito del parere	Nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato un emendamento di origine parlamentare che ha introdotto nel testo l'articolo 1-bis. L'articolo 1-bis afferma che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con quelle del decreto-legge n. 33 (è reso quindi inequivoco che non risulta più possibile procedere al cd. "lockdown" nazionale senza apposita autorizzazione legislativa).

Provvedimento	<b>Decreto-legge n. 125 del 2020 (C. 2779)</b> <b>Proroga delle misure di contrasto dell'epidemia al 31 gennaio 2020</b>
Disposizione oggetto di attenzione:	l'articolo 1 del decreto-legge proroga al 15 ottobre 2020 la possibilità di adottare sia le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 sia le misure di contrasto del decreto-legge n. 33; rimane fermo quanto previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 sul fatto che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33.
Rilievi del Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 18 novembre 2020): abbiano cura il Governo e il Parlamento, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, che ogni eventuale modifica dell'attuale assetto - che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 - avvenga nel rispetto della riserva di legge in materia
Esito del parere	Il Governo, il 2 dicembre, ha adottato uno specifico decreto-legge (n. 158 del 2020) per introdurre limitazioni alla mobilità tra tutte le Regioni e al loro interno nel periodo 21 dicembre 2020 - 6 gennaio 2021. Per il blocco della mobilità interregionale il Governo è sempre successivamente intervenuto con la fonte legislativa (decreti-legge n. 172 del 2020 e n. 2 del 2021)

Provvedimento	Decreto-legge n. 2 del 2021 (C. 2921) Contenimento COVID-19
Disposizione oggetto di attenzione:	Proroga della possibilità di adottare DPCM di contrasto dell'epidemia fino al 30 aprile 2021
Rilievi del Comitato per la legislazione	<p>Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere del 4 marzo 2021): provvedano Parlamento e Governo ad avviare una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa; in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di ricondurre alla fonte legislativa - eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle "fonti dell'emergenza", che verrebbero riorganizzate in un "sistema binario" fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM</p>
Esito del parere	<p>Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A. Come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, constata nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa - eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata - e non assoluta - posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)"</p> <p>A partire dal decreto-legge n. 52 del 2021 il Governo ha quindi spostato a livello di fonte legislativa la disciplina di aspetti connessi con l'emergenza COVID-19 fino a quel momento affidati ai DPCM.</p>

<b>Provvedimento</b>	<b>Decreto-legge n. 44 del 2021 (C. 3113) Contenimento epidemia da COVID-19</b>
Disposizione oggetto di attenzione:	Il comma 2 dell'articolo 1, nel disporre l'applicazione fino al 30 aprile 2021 alle zone gialle del regime previsto per le zone arancioni, prevede una clausola di revisione che consente che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri
Rilevi del Comitato per la legislazione	Raccomandazione del Comitato per la legislazione (parere dell'11 maggio 2021): eviti il Governo in futuro l'adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell'articolo 1, che appare prefigurare, con una delegificazione spuria incompatibile con il vigente sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma possa essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri
Esito del parere	Lo stesso parere del Comitato registra "con soddisfazione" che "la disposizione ha cessato i suoi effetti [con lo scadere del termine del 30 aprile 2021] senza essere applicata e che, quando si è ritenuto di modificare il regime previsto dal provvedimento in esame, si sia proceduto all'adozione di un nuovo decreto-legge, il decreto-legge n. 52 del 2021"

### **BOX: L'ANALISI DI IMPATTO DI GENERE SULLE PROPOSTE DI LEGGE ALL'ESAME DELLA CAMERA<sup>2</sup>**

Al fine di dare attuazione dell'ordine del giorno 9/Doc.VIII n. 6/18, accolto in sede di discussione del bilancio 2020 della Camera dei deputati nella seduta del 30 luglio 2020, la documentazione predisposta dal Servizio Studi della Camera per l'istruttoria legislativa delle proposte di legge di iniziativa parlamentare è stata arricchita, a partire dall'8 marzo 2021, di uno specifico paragrafo dedicato all'Analisi di impatto di genere. Il Parlamento italiano è, a livello internazionale, tra i primi a muoversi in questa direzione.

In tale analisi si è proceduto tenendo conto dei criteri e della metodologia utilizzati dai principali organismi internazionali e dagli istituti di statistica, ivi inclusa la metodologia seguita dal MEF-Ragioneria generale dello Stato per la redazione del bilancio di genere e della relazione al Parlamento dal 2016.

Resta fermo che il procedimento di bilancio svolge un'analisi 'a consuntivo', quindi ex post, e focalizzato sulle voci di spesa mentre l'analisi sui progetti di legge riguarda proposte di modifica della legislazione da analizzare ed istruire nell'ambito della discussione parlamentare, quindi nella fase ex ante.

Al contempo, con riguardo ai disegni di legge di iniziativa del Governo, nella seduta della Camera dei deputati del 27 dicembre 2020 dedicata alla discussione del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" (A.C. 2790-bis-A/R) è stato accolto, con riformulazione, l'ordine del giorno 9/2790-bis-AR/301 i in cui si impegna il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, in particolare, che nell'ambito dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della Valutazione di impatto della regolamentazione (VIR), il cui contenuto è attualmente definito dal DPCM n. 169 del 2017, "sia introdotta una specifica voce relativa all'analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo".

Nella tabella sottostante le proposte di legge sulle quali è stata realizzata l'analisi di impatto di genere nel periodo **8 marzo - 30 settembre 2021**.

---

<sup>2</sup> A cura del Dipartimento istituzioni del Servizio studi.

Dossier contenenti paragrafo su Analisi di impatto di genere (8 marzo- 30 settembre 2021)	Titolo progetti di legge
AC 2049	Delega al Governo per la disciplina dell'agricoltura multifunzionale e promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo - A.C. 2049 8 marzo 2021
AC 2715	Disposizioni concernenti i giudizi di idoneità all'avanzamento degli ufficiali e il conferimento di encomi ed elogi - A.C. 2715 29 marzo 2021
AC 2893	Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica - A.C. 2893 30 marzo 2021
AC 1752	Introduzione sperimentale del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati - seconda edizione - A.C. 1752 31 marzo 2021
AC 2675	Disposizioni in materia di circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica - A.C. 2675 14 aprile 2021
AC 770	Disposizioni in materia di espropriazione di immobili in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico - A.C. 770 3 maggio 2021
AC 1825-1968-2905-A	Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina - A.C. T.U. 1825-1968-2905-A (Elementi per l'esame in Assemblea) 12 maggio 2021
A.C. 2188, A.C. 1357, A.C. 2679	Prevenzione e repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dalla normativa sul diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica 26 maggio 2021
AC 181 e abb.- B	Disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici in ambiente extraospedaliero - A.C. T.U. 181 ed abb.- B 15 giugno 2021

<b>Dossier contenenti paragrafo su Analisi di impatto di genere (8 marzo- 30 settembre 2021)</b>	<b>Titolo progetti di legge</b>
AC 522 e abb. - A	Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo 6 luglio 2021
AC. 2098, AC. 2392, AC. 2247, AC. 2540 e AC. 2478	Disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche 16 luglio 2021
AC 2282, AC 2417, AC 2667, AC 2685, AC 2817, AC 2908, AC 3027 e AC 3150	Disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza 26 luglio 2021
AC 389, AC. 714, AC 759, AC 900, AC 1163, AC 1164, AC 1170, AC 2855 e AC 2904	Disposizioni per consentire la libertà di scelta nell'accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico 21 settembre 2021

## 2.3 Proroghe e regimi speciali dell'emergenza COVID-19

Nella tabella sottostante sono indicate disposizioni legislative che introducono deroghe alla normativa vigente o regimi legislativi speciali, tutti previsti per un determinato periodo di tempo, connessi con l'emergenza dell'epidemia da COVID-19. La tabella indica il termine originario previsto dalla norma e le eventuali proroghe effettuate con l'allegato al decreto-legge n. 83 del 2020 di fine luglio 2020, con le modifiche a tale allegato introdotte dal decreto-legge n. 125 del 2020 dell'ottobre 2020, con l'allegato al decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "proroga termini"), con l'allegato al decreto-legge n. 52 del 2021 (cd. "riaperture"), con l'allegato al decreto-legge n. 105 del 2021 ("proroga emergenza") o, infine, con altra disposizione. Le norme sono classificate per materia di intervento (a sua volta ricavata dagli ambiti di competenza delle commissioni permanenti della Camera).

*È indicato con il colore rosso il termine ultimo di applicazione delle norme attualmente vigenti.*

I dati sono aggiornati al **30 settembre 2021**.

Si rileva riassuntivamente che la tabella riporta **195** disposizioni legate all'emergenza; **85 (43,5%)** risultano cessate mentre le rimanenti risultano ancora in vigore per le disposizioni di proroga intervenute.

Si segnala che nella precedente "mappatura" del fenomeno, con dati aggiornati al 22 giugno 2021 (cfr. Appunti del Comitato per la legislazione del 22 giugno 2021), delle **180** disposizioni allora individuate, **67 (37,1%)** risultavano cessate.



# Commissione Affari Costituzionali

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>1</b> Rideterminazione dei permessi per i sindaci Art. 25, co. 6, del DL n. 18 del 2020	30/04/2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>2</b> Sedute consigli comunali e provinciali Art. 73 del DL n. 18/2020	31 luglio 2020						
<b>3</b> Acquisto beni e servizi informatici e servizi di connettività, in deroga al Codice dei contratti pubblici Articolo 75 DL n. 18 del 2020	31 dicembre 2020			31 dicembre 2021			
<b>4</b> Proroga del termine di indizione del referendum ex art. 138 Cost. sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari. Articolo 81 del decreto-legge n. 18 del 2020	entro 240 giorni (anziché 60 come prevede la legge) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso (comunicazione avvenuta il 23 gennaio 2020). tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021						

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
5	Mantenimento in strutture di accoglienza dei richiedenti asilo Art. 86-bis, co. 2, del decreto-legge n. 18 del 2020	31/12/2020 La disposizione originaria fa riferimento alla fine dello stato di emergenza						
6	Sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi Art. 103, comma 1, DL n. 18 del 2020	15 aprile 2020						15 maggio 2020 (art. 37 del DL n. 23 del 2020) 30 novembre 2020 solo per i c.d certificati bianchi art. 41 del D.L. n. 34 del 2020
7	Proroga della validità degli atti rilasciati da pubbliche amministrazioni fino a 90 giorni successivi a cessazione dello stato d'emergenza; conseguente proroga nel settore edilizio Art. 103, co. 2 e 2-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020	31 marzo 2022						
8	Proroga della validità dei permessi di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi e altri termini in materia di immigrazione Art. 103, comma co. 2-quater e 2-quinquies, DL n. 18 del 2020	31 agosto 2020		31 gennaio 2021		31 luglio 2021		30 aprile 2021 (art. 5 DL 2/2021)
9	Sospensione dei termini dei procedimenti disciplinari del personale delle pubbliche amministrazioni Art. 103, comma co. 5, DL n. 18 del 2020	15 aprile 2020						15 maggio 2020 (art. 37 del D.L. n. 23 del 2020)
10	Proroga della validità dei documenti di riconoscimento Articolo 104 DL n. 18 del 2020	31 agosto 2020		30 aprile 2021				30 settembre 2021 art. 2, co. 1, DL 56/2021

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>11</b>	Termine per l'adozione provvedimenti di riorganizzazione dei ministeri Art. 116 del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020		31 dicembre 2020 solo per il Ministero infrastrutture e trasporti				
<b>12</b>	Commissario per l'emergenza Articolo 122, comma 4, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>13</b>	Proroga organi e rendiconti degli organismi pubblici non territoriali Art. 33, co. 1, del decreto-legge n. 23 del 2020	31/07/2020 La disposizione originaria fa riferimento alla fine dello stato di emergenza						
<b>14</b>	Proroga del termine di indizione delle elezioni suppletive di Camera e Senato per i seggi che siano dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020 Art. 1, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 26 del 2020	Entro 240 giorni (anziché 90) dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni.						
<b>15</b>	Rinvio del turno ordinario delle elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali, limitatamente all'anno 2020 Art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 26 del 2020	tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020						
<b>16</b>	Rinvio del turno ordinario delle elezioni organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 Art. 1, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 26 del 2020	Tra il 15 settembre e il 5 novembre 2020						

Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni	
Rinvio delle elezioni degli organi elettivi delle province e dei consigli provinciali Art. 1, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge n. 26 del 2020	Entro 90 gg dalle elezioni comunali che si svolgono tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020			<p>i) entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all'anno 2021; ii) o, nel caso in cui nella provincia non si svolgono elezioni comunali, entro sessanta giorni dallo svolgimento del predetto turno di elezioni"</p> <p>La disposizione si applica anche agli organi in scadenza nel 1° semestre 2021.</p>				

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>18</b>	Messa a disposizione di strutture per richiedenti asilo fino a sei mesi dopo cessazione stato d'emergenza art. 16, co 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 gennaio 2021						Il D.L. 130 del 2020 ha di fatto 'stabilizzato' la disposizione, includendo i richiedenti asilo tra i soggetti a cui sono riservati i servizi di accoglienza territoriale
<b>19</b>	Termini per notifiche procedimenti amministrativi Art. 81, co 2, DL n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020				
<b>20</b>	Accelerazione del procedimento in conferenza di servizi Art. 13 DL 76 del 2020	31 dicembre 2021						30 giugno 2023 (art. 51, comma 1, lett. e), D.L. n. 77 del 2021)
<b>21</b>	Rinvio delle consultazioni elettorali di comuni i cui organi sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose, già indette per le date del 22 e 23 novembre 2020 Art. 1, comma 4-terdecies del decreto-legge n. 125 del 2020			31 marzo 2021				20 maggio 2021 art. 4, decreto-legge n. 2 del 2021 tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 art. 1, comma 1, lett. b), n. 2 del decreto-legge n. 25 del 2021
<b>22</b>	Rinvio delle elezioni dei consigli metropolitani per il 2020. Art. 1, comma 4-quaterdecies del decreto-legge n. 125 del 2020	Entro 180 giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo (e non 60 come previsto in via ordinaria).						

Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
Rinvio di elezioni suppletive per seggi di Camera e Senato dichiarati vacanti entro il 31 dicembre 2020 Art. 31-quater del decreto-legge n. 137 del 2020	31 marzo 2021						20 maggio 2021 per seggi dichiarati vacanti entro il 31 marzo 2021 art. 4, decreto-legge n. 2 del 2021 tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 per seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021 art. 1, comma 1, lett. b), n. 1 del decreto-legge n. 25 del 2021
Rinvio delle elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario scaduti o per i quali si verificano le condizioni per il rinnovo entro il 31 dicembre 2020. Art. 8, decreto-legge n. 150 del 2020	non prima di 90 giorni e non oltre i 150 giorni successivi, o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori, alle circostanze che rendono necessario il rinnovo						tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 la disposizione si applica anche ai consigli scaduti e a quelli per i quali si verificano le condizioni per il rinnovo entro il 31 dicembre 2021 Art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 25 del 2021
Termini di validità delle vidimazioni dei fogli recanti le sottoscrizioni per la presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare Art. 1, co. 17-bis, del decreto-legge n. 183 del 2020	30 giugno 2022						I termini sono prorogati fino a 6 mesi a decorrere dalla cessazione dello stato di emergenza nazionale, attualmente fissato al 31 dicembre 2021

23

24

25

Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
26 Differimento dei termini per la ripetizione delle operazioni elettorali annullate dal TAR Art. 2, comma 4, DL n. 183 del 2020	31 marzo 2021						20 maggio 2021 L.21/2021 di conv. del DL 183/2020 tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 Art. 1, comma 1, lett. b), n. 3, del decreto-legge n. 25 del 2021
27 Proroga dei termini per lo svolgimento delle elezioni degli organi delle città metropolitane, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, in scadenza entro i primi nove mesi del 2021 Art. 2, commi 4-bis e 4-ter, DL n. 183/2020	i) entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all'anno 2021; ii) o, nel caso in cui nella provincia non si svolgono elezioni comunali, entro sessanta giorni dallo svolgimento del predetto turno di elezioni						

Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
Rinvio delle elezioni comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario 2021 sia per la scadenza naturale degli organi, sia a seguito di scioglimento per mafia, sia per il verificarsi, entro il 27 luglio 2021, di condizioni che ne rendano necessario il rinnovo Art. 1, comma 1, lettera a), e lettera b), punti 2) e 4) del decreto-legge n. 25 del 2021	tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021						



# Commissione Giustizia

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

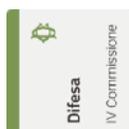
Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>1</b> Trattamento dati personali Art. 17- <i>bis</i> , commi 1 e 6, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	31 dicembre 2020 (DL 137/2020)
<b>2</b> Sospensione delle procedure esecutive per il pignoramento immobiliare che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Art. 54- <i>ter</i> decreto-legge n. 18 del 2020	24 ottobre 2020			30 giugno 2021 art. 13, comma 14*			
<b>3</b> Modalità speciali di sottoscrizione della procura alle liti nei procedimenti civili Art. 83, co. 20- <i>ter</i> , del DL n. 18/2020	Fino alla cessazione delle misure di distanziamento						
<b>4</b> Misure organizzative speciali per la trattazione dei giudizi contabili e di semplificazione delle controversie pensionistiche Art. 85 del decreto-legge n. 18 del 2020	30 giugno 2020					31 dicembre 2021	31 agosto 2020 (DL 28/2020) 30 aprile 2021 (DL 104/2020) 31 luglio 2021 (art. 6, DL 44/2021)
<b>5</b> Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (sifratto), anche ad uso non abitativo. Art. 103, comma 6, decreto-legge n. 18 del 2020	30 giugno 2020			30 giugno 2021 (la proroga non è in allegato ma nell'art. 13, comma 13)			1 settembre 2020 (DL 27/2020) 31 dicembre 2020 (art. 17-bis DL 34/2020)  30 settembre 2021 (per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020 - art. 40-quater DL 41/2021) 31 dicembre 2021 (per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 - art. 40-quater DL 41/2021).

<b>6</b>	Previsione di modalità specifiche di svolgimento degli esami di Stato di alcuni ordini professionali Art. 6, co. 1, del decreto-legge n. 22 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	31 dicembre 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>7</b>	Regime speciale per requisiti esami di Stato di abilitazione Art. 6, co. 4, del DL 8 aprile 2020, n. 22	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	31 dicembre 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>8</b>	Norma in materia di mediazione nelle obbligazioni contrattuali durante l'emergenza epidemiologica Art. 3, co. 1-quater, del decreto-legge n. 28 del 2020	31 luglio 2020						
<b>9</b>	Norma su cambio generalità per congiunti collaboratori di giustizia Art. 3-bis, co. 1, del decreto-legge n. 28 del 2020	31 luglio 2020						
<b>10</b>	Sistema di allerta COVID-19 Art. 6, co. 6, decreto-legge n. 28/2020	31 luglio 2020 (e comunque non oltre 31 dicembre 2020)	15 ottobre 2020 (e comunque non oltre il 31 dicembre 2020)	Fino alla cessazione dell'emergenza comunque fino al 31 dicembre 2021				
<b>11</b>	Autorizzazione all'ISTAT ad utilizzare dati personali per svolgimento indagini su epidemia fino ad un anno dopo cessazione stato d'emergenza art.13, co.1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2021						
<b>12</b>	Processi sportivi Art. 218, co. 6, del DL n. 34 del 2020	1 ottobre 2020						
<b>13</b>	Modalità speciali di trattazione dei procedimenti civili e penali Art. 221, co. 2, del DL n. 34/2020	31 ottobre 2020		31 dicembre 2020	31 dicembre 2021			30 aprile 2021 (DL 137/2020) 31 luglio 2021 (DL 44/2021)

<b>14</b>	Colloqui a distanza negli istituti penitenziari Art. 221, co. 10, del DL n. 34/2020	31 ottobre 2020		31 dicembre 2020				31 dicembre 2021	30 aprile 2021 (DL 183/2020) 31 luglio 2021 (DL 56/2021)
<b>15</b>	Sospensione del termine per la redazione del rendiconto consuntivo condominiale Art. 63-bis del decreto-legge n. 104 del 2020	31 dicembre 2021							
<b>16</b>	Modalità particolari di trattazione dei processi civili e penali Art. 23, decreto-legge n. 137 del 2020	30 aprile 2021						31 dicembre 2021	
<b>17</b>	Modalità particolari di trattazione dei giudizi penali di appello Artt. 23-bis, decreto-legge n. 137 del 2020	Per la durata dello stato di emergenza	■	■	■	■		31 dicembre 2021 (ad eccezione dei procedimenti con udienza di trattazione tra 1° agosto e 30 settembre 2021)	31 luglio 2021 (DL 44/2021)
<b>18</b>	Modalità particolari di definizione dei processi amministrativi Art. 25, comma 2, decreto-legge n. 137 del 2020	31 gennaio 2021			30 aprile 2021				31 luglio 2021 (DL 44/2021)
<b>19</b>	Modalità speciali di trattazione dei processi contabili Art. 26 del decreto-legge n. 137 del 2020	Fino alla fine dell'emergenza						31 dicembre 2021	
<b>20</b>	Possibilità di svolgere con collegamento da remoto le udienze degli organi di tributaria Art. 27 del decreto-legge n. 137 del 2020	Fino alla fine dell'emergenza						31 dicembre 2021	30 aprile 2021 (DL 137/2020) 31 luglio 2021 (DL 44/2020)
<b>21</b>	La pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena, può essere eseguita presso il domicilio, in deroga alla legge n. 199 del 2010 e ulteriori disposizioni derogatorie	31 gennaio 2021						31 dicembre 2021	31 luglio 2021 (DL 44/2021) (Analogia disposizione è stata in vigore fino al 31 luglio 2020 per effetto

dell'ordinamento penitenziario Artt. 28-30 del decreto-legge n. 137 del 2020											dell'art. 84 del DL 18/2020)
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	---------------------------------

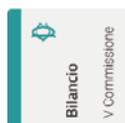
\* La Corte costituzionale, con sentenza n. 128/2021, ha dichiarato illegittima la proroga contenuta nell'articolo 13, comma 14, del DL 183/2020.



## Commissione Difesa

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Profilassi forze di polizia e forze armate Art. 73-bis del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
2	Licenze e congedi polizia e forze armate Art. 87, co. 6 e 7, del decreto-legge 18/2020	31 luglio 2020			30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
3	Incremento del personale delle forze armate nell'operazione strade sicure art. 22, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020		31 dicembre 2020				31 luglio 2021 Art. 74, co. 1, del DL n. 73/2021 31 ottobre 2021 Art. 8, co. 1, DL n. 111/2021
4	Utilizzo da parte del Ministro del lavoro del Comando dei carabinieri tutela del lavoro Articolo 100 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34	31 ottobre 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
5	Concorsi delle forze armate e delle forze di polizia Art. 259, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 dicembre 2021						
6	Svolgimento corsi di formazione delle forze armate Art. 260, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 dicembre 2021						



## Commissione Bilancio

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Proroga termine per la deliberazione del bilancio di previsione enti locali per l'esercizio 2020 Art. 107, co. 2, DL n. 18 del 2020	31 luglio 2020						30 settembre 2020 Art. 106, co. 3-bis, decreto-legge n. 34 del 2020 31 ottobre 2020 DM 30 settembre 2020 <b>30 novembre 2020</b> Art. 54, decreto-legge n. 104 del 2020
2	Proroga termine per la deliberazione del rendiconto di gestione 2019 enti territoriali Art. 107, co. 1, DL n. 18 del 2020	30 giugno 2020						
3	Proroga termine per la deliberazione del Documento unico di programmazione degli enti locali Art. 107, co. 6, del decreto-legge n. 18 del 2020	30 settembre 2020						
4	Proroga termine iniziale di impugnazione per i bilanci di enti locali in riequilibrio Art. 107, co. 7, del decreto-legge n. 18 del 2020	30 giugno 2020						<b>1° gennaio 2021</b> art 114-bis, co. 1, DL n. 34 del 2020
5	Rinvio termine per la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali Art. 107, co. 7, del decreto-legge n. 18 del 2020	30 giugno 2020				<b>30 giugno 2021</b> art. 11-quater, comma 9		30 settembre 2020 Art. 17, co. 1, decreto-legge n. 76 del 2020 30 settembre 2021 Art. 30, co. 11-bis, decreto-legge n. 41 del 2021 <b>30 novembre 2020</b> Art. 54, co. 1-bis, decreto-legge n. 104 del 2020
6	Proroga termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2020 da parte dell'ente locale dissestato Art. 107, co. 8, del decreto-legge n. 18 del 2020	30 settembre 2020						

7	Proroga termine per la deliberazione del bilancio di previsione enti locali per l'esercizio 2021 Art. 106, DL n. 34 del 2020	31 gennaio 2021		31 maggio 2021 art. 11-quater, comma 2	31 marzo 2021 DM 13 gennaio 2021 30 aprile 2021 art. 30, comma 4, decreto-legge n. 41/2021
8	Termine per la deliberazione di salvaguardia degli equilibri generali di bilancio da parte degli enti locali Art. 106, co. 3-bis, decreto-legge n. 34 del 2020	30 settembre 2020			30 novembre 2020 Art. 54, co. 1, decreto-legge n. 104 del 2020
9	Termine per l'approvazione del bilancio consolidato 2019 da parte delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi strumentali Art. 110, decreto-legge n. 34 del 2020	30 novembre 2020			
10	Termine per la deliberazione del rendiconto di gestione 2020 enti territoriali Art. 11-quater, comma 1 e 3, decreto-legge n. 52 del 2021			31 maggio 2021 enti locali 30 settembre 2021 regioni e prov. autonome	



## Commissione Finanze

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Possibilità di trasmissione in forma telematica della documentazione fiscale Art. 78, co 4-septies, del DL n. 18 del 2020	Fino alla cessazione dello stato di emergenza (v. Risoluzione Agenzia Entrate n. 31/2021)						
2	Termine e possibilità svolgimento a distanza assemblee enti e società Art. 106 del DL n. 18/2020	31 dicembre 2020			31 marzo 2021 non in Allegato ma in Art. 3, co. 6		31 dicembre 2021 (Articolo 6, rrf. allegato A)	
3	Proroga termini per contratti di assicurazione Art. 125, co. 2, DL n. 18/2020	31 luglio 2020						
4	Efficacia dei contratti bancari e finanziari anche con consenso espresso in via telematica Art. 4 del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
5	Sospensione del versamento dei canoni per l'uso di immobili dello Stato Art. 18-bis del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020						
6	Sospensione ritenute dei redditi da lavoro autonomo Art. 19, co. 1, del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020						
7	Rimborso canone di locazione per studenti Art. 29, co. 1-bis, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020						
8	Forme semplificate per i contratti finanziari e assicurativi Art. 33, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		

<b>9</b>	Forme semplificate per i contratti di collocamento dei buoni fruttiferi postali art 34, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
<b>10</b>	Riparto del 5 per mille Art. 156, co. 1, del DL n. 34/2020	31 luglio 2020 elenco enti ammessi; 31 ottobre 2020 erogazione contributo			31 luglio 2021			
<b>11</b>	Proroga notifica atti di accertamento Art. 157 del DL n. 34/2020	31 dicembre 2020			28 febbraio 2022			
<b>12</b>	Proroga del pagamento diritti doganali art 161, co 1, DL n. 34 del 2020	31 luglio 2020						
<b>13</b>	Operatività della garanzia straordinaria SACE (cd. "Garanzia Italia") sulle emissioni di titoli di debito da parte delle imprese colpite dagli effetti della pandemia cui sia attribuito un rating pari ad almeno BB- o equivalente (comma 14-bis dell'articolo 1 del D.L. n. 23/2020)	31 dicembre 2020			30/06/2021		31/12/2021 D.L. n. 73/2021 Art. 13, co. 1, lett. a)	
<b>14</b>	Sospensione dei termini che condizionano l'applicazione di alcune agevolazioni relative alla prima casa (articolo 24 del decreto-legge n. 23 del 2020) Art. 3, co. 11-quinquies, del DL n. 183/2020	31 dicembre 2020				31/12/2021		
<b>15</b>	Possibilità di usufruire del cd. <i>tax credit</i> vacanze (articolo 176 del decreto legge n. 34 del 2020) Art. 7, co. 3-bis, del DL n. 183/2020	30 giugno 2020				31/12/2021		
<b>16</b>	Credito di imposta per i costi di costituzione o trasformazione in società benefit (articolo 38-ter del decreto-legge n. 34 del 2020) Art. 12, co. 1-bis, del DL n. 183/2020	31 dicembre 2020			30/06/2021 Art. 12, co. 1-bis		31/12/2021 (Art. 19-bis del DL 73/2021)	

<p>Termine di versamento dell'imposta sui servizi digitali dal 16 febbraio al 16 marzo 2021 e quello di presentazione della relativa dichiarazione dal 31 marzo al 30 aprile 2021 (articolo 1, comma 42, della legge 30 dicembre 2018, n. 145) Art. 22-quater del DL n. 183/2020</p>				<p>L'imposta dovuta per le operazioni imponibili nell'anno 2020 e' versata entro il 16 marzo 2021 e la relativa dichiarazione è presentata entro il 30 aprile 2021 ma in Allegato 22-quater</p>	<p>L'imposta dovuta per le operazioni imponibili nell'anno 2020 e' versata entro il 16 maggio 2021 e la relativa dichiarazione è presentata entro il 30 giugno 2021 (art. 5, comma 15, DL 41/2021)</p>
<p>Proroga in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica Art. 4-bis, commi 3-bis e 3-quater, del DL 105/2019</p>	<p>30 giugno 2021 31 dicembre 2020</p>				<p>31 dicembre 2021 (Art. 4 DL 56/2021)</p>

17

18



## Commissione Cultura

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Equiparazione della valutazione a distanza alla valutazione in presenza Art. 87, co. 3-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020			Per tutto l'anno scolastico 2020/2021			
2	Sospensione versamenti canoni di locazione e concessori per il settore sportivo Art. 95, co. 2, del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020						30 settembre 2020 (art. 216 DL 34/2020 cd. "DL rilancio")
3	Continuità organi enti pubblici di ricerca Art. 100, co. 2, primo periodo, del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 gennaio 2021				
4	Ultima sessione delle prove finali per il conseguimento dei titoli di studio rilasciati dalle università relative all'anno accademico 2018/2019 Art. 101, co. 1, del decreto-legge n. 18 del 2020	15 giugno 2020						
5	Valutazione ricercatori universitari per passaggio a professori associati Art. 101, comma 2, 3, 4, 5, 6-ter e 7 del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
6	Lavori in teleconferenza del gruppo di lavoro per l'inclusione Art. 1, co. 4-bis, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
7	Previsione di accordi sindacali per disciplinare modalità di erogazione della didattica a distanza Art. 2, comma 3-ter, del decreto-legge n. 22 del 2020	31 luglio 2020						

<b>8</b>	Abbreviazione termine per i parenti del Consiglio superiore dell'istruzione, con possibilità di prescindere dallo stesso Art. 3, co. 1, del decreto-legge n. 22 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>9</b>	Università e AFAM Articolo 7, comma 1, terzo e quarto periodo, del decreto-legge n. 22 del 2020;	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021			31 ottobre 2021 (Art. 3- quater DL 25/2021)
<b>10</b>	Sospensione procedure elettorali organi Università e AFAM Articolo 7, comma 1, primo periodo, del decreto-legge n. 22 del 2020	30 giugno 2020						
<b>11</b>	Ultima sessione delle prove finali per il conseguimento dei titoli di studio rilasciati dalle istituzioni AFAM relative all'anno accademico 2018/2019 Art. 7-quater del decreto-legge n. 22 del 2020	31 luglio 2020						
<b>12</b>	Accelerazione dell'esecuzione degli interventi di edilizia scolastica Art. 232, commi 4 e 5, DL 34/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	31 marzo 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>13</b>	Utilizzo per gli organismi dello spettacolo dal vivo delle risorse erogate per il 2021 a valere sul FUS Art. 7, co. 4-quater, del DL n. 183/2020 (che riprende l'art. 183, co. 6, del DL n. 34/2020)	31 dicembre 2021						
<b>14</b>	Ultima sessione delle prove finali per il conseguimento dei titoli di studio rilasciati dalle università e dalle altre istituzioni di formazione superiore relative all'anno accademico 2019/2020 N.B. Analoga previsione, ma diversa fra università e AFAM, c'era per l'a.a. 2018/2020: 15 giugno 2020 per università (art. 101, co. 1, D.L. 18/2020); 31 luglio 2020 AFAM (art. 7-quater D.L. 22/2020) Art. 6, co. 7-bis, del DL n. 183/2020	15 giugno 2021						

# Commissione Ambiente

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione



	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>1</b>	Sottoposizione dei rifiuti sanitari al regime dei rifiuti urbani Art. 30-bis, co. 1, del decreto-legge n.23 del 2020	31 luglio 2020						La norma è stata resa permanente dall'art. 63-bis del DL 76/2020 (CD. "di semplificazioni")
<b>2</b>	Deroga a testo unico edilizia per costruzione strutture ospedaliere Art. 2, co. 13, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020						La norma è prorogata fino al termine dello stato di emergenza (vedi testo originario)
<b>3</b>	Misure per lo smaltimento dei dispositivi di protezione individuale Art. 229-bis, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 dicembre 2020						
<b>4</b>	Pagamento degli stati di avanzamento dei lavori (cd. SAL), per interventi di edilizia scolastica Art. 232, comma 4, D.L. n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	



## Commissione Trasporti

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>1</b>	31 dicembre 2020			30 giugno 2021 (art. 12, co. 3)			<b>16 dicembre 2021</b> (art. 11-quater, co. 1 del DL n. 73/2021)
<b>2</b>	31 luglio 2020						<b>31 dicembre 2020</b> (art. 49 DL 76/2020, cd. "DL semplificazioni")
<b>3</b>	31 marzo 2021				<b>31 dicembre 2021</b> (art. 11-sexies, co. 4)		
<b>4</b>	31 dicembre 2020			30 aprile 2021 (art. 13, co. 12)		<b>31 dicembre 2021</b> (all. A art. 5-bis)	
<b>5</b>	<b>31 luglio 2020</b>						
<b>6</b>	<b>31 luglio 2020</b>						
<b>7</b>	<b>31 gennaio 2021</b>						
<b>8</b>	31 luglio 2020						<b>31 dicembre 2020</b> (art. 1, co. 662, lett. b) L. 178/2020)

<b>9</b>	Proroga degli attuali criteri di ripartizione del Fondo trasporto pubblico locale Art. 200, co. 5, DL 34/2020	Per l'esercizio 2020				Per l'esercizio 2021 (art. 13 co. 7)			
<b>10</b>	Buono viaggio per l'utilizzo taxi e NCC Art. 200-bis DL 34/2020	31 dicembre 2020				30 giugno 2021 (art. 13 co. 11)			31 dicembre 2021 art. 34, co. 3, lett. b)- DL 41/2021
<b>11</b>	Termine per rendicontare le perdite, per usufruire del Fondo ristoro per le imprese ferroviarie per servizi passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico, per gli eventi fino al 31 luglio 2020 Art. 214, co. 3, DL 34/2020	31 ottobre 2020							
<b>12</b>	Termine per rendicontare le perdite subite da imprese di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico, al fine di ottenere l'assegnazione delle risorse residue del Fondo, per gli eventi fino al 31 dicembre 2020 Art. 214, co. 5-bis, DL 34/2020	15 marzo 2021						15 maggio 2021 (art. 11-sexies, co. 2, lett. a)	
<b>13</b>	Autorizzazione ai servizi di cabotaggio per le navi da crociera iscritte al Registro internazionale Art. 48, co. 6, DL 76/2020	30 aprile 2021						31 dicembre 2021 (art. 11-sexies, co. 3)	
<b>14</b>	Termine per restituire prestito imprese settore aereo Art. 85, co. 6, DL 104/2020	15 dicembre 2020					sei mesi dalla data di effettiva erogazione e comunque entro l'anno 2021 (art. 12, co. 2)		

15	<p>Utilizzo del personale della Motorizzazione civile collocato in quiescenza e che sia abilitato, per far fronte all'arretrato nell'espletamento delle prove pratiche per le abilitazioni alla guida svolte in conto privato                  art. 13, co. 6-bis, del decreto-legge n. 183/2020</p>		<p><b>31/12/2021</b>                  (art. 13, co. 6-bis)</p>			
16	<p>Termine per espletare le prove teoriche della patente di guida                  art. 13, co. 6, del decreto-legge n. 183/2020</p>	<p>entro un anno dalla domanda</p>		<p><b>31 dicembre 2021</b> per le richieste 2020 ed <b>entro un anno dalla domanda</b> per le richieste presentate dal 2021                  (art. 11-sexies, co. 1)</p>		
17	<p>Non applicazione dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco passeggeri negli aeroporti nazionali con traffico inferiore ad 1 milione di unità                  Art. 25-bis, co. 1, DL 73/2021</p>	<p><b>31 dicembre 2021</b></p>				
18	<p>Sospensione dell'applicazione della tassa di ancoraggio per le navi da crociera                  Art. 73-quater, co. 1, DL 73/2021</p>	<p><b>31 dicembre 2021</b></p>				

		Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
<b>1</b>	Garanzia della SACE per acquisti delle regioni da parte di fornitori esteri di beni necessari per fronteggiare l'epidemia Art. 59 del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020					31 dicembre 2021	
<b>2</b>	Erogazione di sussidi a italiani residenti all'estero Art 72, co. 4-ter, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020				
<b>3</b>	Bonus turismo Art. 88-bis, co. 11 e 12 del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020						
<b>4</b>	Sospensione di sei mesi del pagamento della rata semestrale di restituzione dei finanziamenti agevolati concessi dal IMUR a valere sul Fondo agevolazioni alla ricerca – FAR  Art. 100, comma 3 del decreto legge n. 18/2020	gennaio 2021 (scadenza della sospensione della rata di luglio 2020)			gennaio 2022 ** (scadenza della sospensione della rata di luglio 2021) Art.6, co. 3 N.B. si tratta di una proroga "sostanziale" operata attraverso la sospensione di sei mesi del pagamento di due ulteriori rate			

5	<p>"Garanzia Italia" SACE. Disciplina speciale e transitoria di intervento in garanzia di SACE a favore delle imprese colpite dagli effetti della pandemia, ai sensi del "Temporary Framework" della Commissione UE sugli aiuti di Stato</p> <p>Art. 1 D.L. n. 23/2020</p>	31 dicembre 2020				30 giugno 2021* L. n. 178/2020 (L. di bilancio 2021, art.1, co. 206, lett. a)) <b>31 dicembre 2021</b> Art. 13, co. 1, lettera a), DL 73/2021
6	<p>"Garanzia Italia" SACE sulle emissioni di titoli di debito da parte delle imprese colpite dagli effetti della pandemia cui sia attribuito un rating pari ad almeno BB- o equivalente, ai sensi del "Temporary Framework"</p> <p>Art. 1, co. 14-bis D.L. n. 23/2020</p>	31 dicembre 2020	30 giugno 2021* Art. 3, co. 6-bis			<b>31 dicembre 2021</b> (Art. 13, co. 1, lettera a), DL 73/2021)
7	<p>Fondo di garanzia PMI. Intervento straordinario e derogatorio della disciplina ordinaria del Fondo, ai sensi del "Temporary Framework", a sostegno delle PMI colpite dagli effetti della pandemia.</p> <p>Art. 13, co. 1 D.L. n. 23/2020</p>	31 dicembre 2020				30 giugno 2021* L. n. 178/2020 (L. di bilancio 2021, art.1, co. 244) <b>31 dicembre 2021</b> L. 30 dicembre 2020, n. 178, come modificata dal D.L. 25 maggio 2021, n. 73
8	<p>Definizione tariffe agevolate da parte dell'Autorità per l'energia</p> <p>Art. 30, co. 2, del DL n. 34 del 2020</p>	31 luglio 2020				<b>31 dicembre 2021</b> (DL 137/2020)
9	<p>Garanzia speciale e straordinaria SACE a favore delle imprese di assicurazione del ramo credito per esposizioni relative a crediti commerciali a breve termine</p> <p>Art. 35 del D.L. n. 34/2020</p>	31 dicembre 2020				<b>30 giugno 2021*</b> L. n. 178/2020 (L. di bilancio 2021, art.1, co. 232)

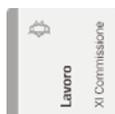
10	<p>Sostegno all'export e all'internazionalizzazione. Misure estensive dell'importo concedibile a titolo di finanziamento agevolato concedibile a valere sul Fondo Legge n. 251/1981</p> <p>Art. 48, co. 2, lett. c) del decreto-legge n. 34 del 2020</p>	31 dicembre 2021							30 giugno 2021* L. n. 178/2020, articolo 1, co. 1142, lett. c)
11	<p>Sostegno all'export e all'internazionalizzazione. Fondo legge n. 251/1981 - esenzione, a domanda, dalla prestazione della garanzia , in deroga alla vigente disciplina.</p> <p>Art. 48, co. 2, lett. d) del decreto-legge n. 34 del 2020</p>	31 dicembre 2020							31 dicembre 2022 o 31 dicembre 2023 Art. 25, co. 1, lettera a), DL 73/2021
12	<p>Salvaguardia liquidità delle imprese dell'aerospazio - sospensione dei versamenti di quote di restituzione e di diritti di regia</p> <p>Art. 52, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020</p>	31 dicembre 2021							
13	<p>Salvaguardia liquidità delle imprese dell'aerospazio – modalità di erogazione delle quote di finanziamenti scadute</p> <p>Art. 52, co. 2, del decreto-legge n. 34 del 2020</p>	31 luglio 2020						31 luglio 2021 e 30 dicembre 2021 ( per le aziende che hanno	adempiuto ai versamenti di quote di restituzione entro il 30 settembre 2021) art. 12, co. 9

14	Regime speciale quadro degli aiuti concedibili alle imprese dalle Regioni, dalle Province autonome, dagli altri enti territoriali, e dalle Camere di commercio per far fronte all'attuale emergenza, ai sensi della disciplina del Temporary Framework Artt. 54/60 e 61, comma 2 D.L. n. 34/2020	31 dicembre 2020					30 giugno 2021* L. n. 178/2020 (L. di bilancio 2021, art. 1, co.627, comma 7, lett. d))
15	Cessazione del regime di tutela del prezzo per i clienti domestici nel mercato del gas e per le micro imprese e clienti domestici nel mercato dell'elettricità (L. 124/2017) Art. 12, co-9-bis DL 183/2020	1 gennaio 2022		01/01/2023 Art. 12, co-9-bis			
16	Proroga del regime incentivante per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, con potenza non superiore a 300 kW, realizzati da imprenditori agricoli a servizio dei processi aziendali (DL 162/2019) Art. 12, co-9-ter DL 183/2020	Anno 2020		Anno 2021 Art. 12, co. 9-ter			
17	Termine per l'adozione del Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (PITESAI) (DL.135/2018) Art. 12-ter DL 183/2020	13 febbraio 2021		30/09/2021 Art. 12-ter			

N.B. si tratta di una proroga "sostanziale", operata attraverso la sospensione di sei mesi del pagamento di due ulteriori rate.

# Commissione Lavoro

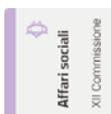
COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione



	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Protezione lavoratori Art. 16, co. 1 e 2, del DL n. 18/2020 Cassa integrazione COVID ( ) Art. 19-22-quinquies DL 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021			31 dicembre 2020 (Art. 1 DL 104/2020) 31 gennaio 2021 (Art. 12 DL 137/2020) 31 marzo 2021 per CIGO e 30 giugno 2021 per CIGD e AO (Art. 1, co. 299-308 L 178/2020) 30 giugno 2021 per CIGO e 31 dicembre 2021 per CIGD e AO (Art. 8 DL 41/2021) CIGO dal 1° luglio al 31 ottobre 2021 solo per alcuni settori e fino al 31 dicembre 2021 per imprese di interesse strategico nazionale con almeno mille dipendenti) (Artt. 50-bis DL 73/2021 e 3 DL 103/2021)
2		31 agosto 2020						
3	Diritto al congedo per genitori lavoratori dipendenti privati Art. 23 del DL n. 18 del 2020	31 agosto 2020						
4	Diritto al lavoro agile o ad un congedo straordinario per genitori lavoratori dipendenti pubblici e privati in caso di quarantena del figlio o di sospensione dell'attività didattica in presenza Art. 21-bis del DL n. 104 del 2020	31 dicembre 2020						

<p>5</p> <p>Diritto al lavoro agile o ad un congedo straordinario per genitori lavoratori dipendenti pubblici e privati, autonomi, dipendenti del settore sanitario e per il personale del comparto sicurezza e difesa in caso di quarantena del figlio o di sospensione dell'attività didattica in presenza o di chiusura dei centri assistenziali diurni Art. 2 del DL n. 30 del 2021</p>	<p>30 giugno 2021</p>																														
<p>6</p> <p>Lavoro agile con familiari disabili Art. 39 del DL n. 18 del 2020</p>	<p>31 luglio 2020</p>	<p>31 dicembre 2020</p>	<p>15 ottobre 2020</p>																												
<p>7</p> <p>Lavoro agile per lavoratori fragili Art. 26, co. 2-bis, del DL n. 18 del 2020</p>	<p>31 dicembre 2020</p>																														
<p>8</p> <p>Blocco licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo Art. 46 DL 18/2020</p>	<p>18 maggio 2020</p>																														

									per la durata del trattamento di integrazione salariale fruito entro il 31 dicembre 2021 per determinate imprese al ricorrere di determinate condizioni (Artt. 40, co. 4 e 5, e 40-bis, co. 2 e 3, DL 73/2021 e art. 3, co. 2 e 3, DL 103/2021
<b>9</b>	Trasmissione in forma semplificata del PIN dell'INPS Art. 35, co. 1., del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020							
<b>10</b>	Lavoro agile settore privato Articolo 90, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 gennaio 2021 e comunque fino al termine stato d'emergenza	30 aprile 2021	31 dicembre 2021			
<b>11</b>	Lavoro agile settore pubblico art 263, co 1., del decreto-legge n. 34 del 2020	31 dicembre 2020			30 aprile 2021	31 dicembre 2021			
<b>12</b>	Commissioni tecniche lavori gravosi e spesa previdenziale e assistenziale Art. 1, co. 475, L. 160/2019	31 dicembre 2020			31 dicembre 2021				



## Commissione Affari sociali

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Assunzione specializzandi e contratti medici temporanei a personale collocato in quiescenza Art. 2-bis, co. 1 e 5, D.L. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	-			31 dicembre 2021 (art. 1, co. 423, della legge di bilancio 2021 - legge n. 178 del 2020)
2	Assunzione laureati medicina Art. 2-bis, co. 3, D.L. 18/2020	31 luglio 2020			30 aprile 2021	31 luglio 2021		
3	Incarichi temporanei a medici Art. 2-ter, co. 1 e 5, quarto periodo, D.L. 18/2020		15 ottobre 2020	31 dicembre 2020				31 dicembre 2021 (art. 1, co. 423, della legge di bilancio 2021 - legge n. 178 del 2020)
4	Incarichi medici specializzandi Art. 2-ter, co. 5, secondo periodo, D.L. 18/2020	31 luglio 2020						31 dicembre 2021 (art. 1, co. 423, della legge di bilancio 2021 - legge n. 178 del 2020)
5	Assunzione medici Art. 2-quinquies D.L. 18/2020	31 luglio 2020	31 dicembre 2021					
6	Potenziamento reti assistenza territoriale Art. 3, co. 4 DL 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021			
7	Aree sanitarie temporanee Art. 4, co. 1 e 2, del DL 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021			
8	Unità speciali di continuità assistenziale (USCA) Art. 4-bis, co. 4, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020				31 dicembre 2021 (art. 1, co. 425, della legge di bilancio 2021 - legge n. 178 del 2020)
9	Acquisizione dispositivi di protezione Art. 5-bis, co 1 e 3, DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
10	Termine per l'adozione del decreto ministeriale su disponibilità apparecchiature per fornitura di ossigeno Art. 5-ter, co. 1, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020						

11	Possibilità di requisizione di presidi sanitari e beni mobili Art. 6 DL n. 18/2020	31 luglio 2020							Misura implicitamente prorogata al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, co. 2, del decreto legge n. 34 del 2020
12	Possibilità per l'INAIL di conferire incarichi di lavoro autonomo a medici Art. 10 del DL n. 18 del 2020	31 dicembre 2020							31 dicembre 2021 (art. 13-duodevices DL 137/2020 cd. "DL ristori")
13	Trattamento medici in servizio Art. 12, co. 1, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020					31 dicembre 2021 (art. 1, comma 425 della legge di bilancio 2021 - legge n. 178 del 2020)
14	Trattamento medici polizia di Stato in servizio Art. 12, co. 2, DL 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020			30 aprile 2021	31 luglio 2021	
15	Riconoscimento qualifiche professionali mediche per assunzioni in PA Art. 13, co. 1 e 1-bis, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020			30 aprile 2021		
16	Deroga norme riconoscimento qualifiche professionali sanitarie e cittadinanza per l'assunzione alle dipendenze della pubblica amministrazione Art. 13, co. 1 e 1-bis, del DL n. 18/2020	31 dicembre 2021							
17	Produzione mascherine Art. 15, co. 1, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020			30 aprile 2021	31 luglio 2021	
18	Ulteriori misure di protezione in favore dei lavoratori e della collettività Art.16, commi 1 e 2, DL 18/2020	30 aprile 2021							
19	Fondo di solidarietà professionisti sanitarie Art. 22-bis, co. 1, del DL n. 18/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020					
20	Mantenimento in carico da parte delle strutture di assistenza psichiatrica nonostante assenza nel periodo di durata dello stato d'emergenza Art. 47 del DL n. 18 del 2020	31 luglio 2020							

<b>21</b>	Acquisizione da parte del Servizio sanitario nazionale di forniture con affidamento diretto se finanziate con donazioni Art. 99 del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
<b>22</b>	Abilitazione medica durante emergenza Art. 102, co. 6, del decreto-legge n. 18 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
<b>23</b>	Proroga validità piani terapeutici per protesi Art. 4-bis del decreto-legge n. 19 del 2020	31 luglio 2020						
<b>24</b>	Regime speciale distribuzione farmaci Art. 27-bis, co. 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
<b>25</b>	Regime speciale adeguamento economico medici convenzionati in attesa del rinnovo del contratto Art. 38, co. 1, del DL n. 23/2020	31 luglio 2020				31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>26</b>	Procedure semplificate per pratiche e attrezzature medico-radiologiche Art. 39, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020						
<b>27</b>	Disciplina speciale per accesso AIFA a dati clinici dei pazienti di COVID-19 per sperimentazione farmaci Art. 40, co. 1, del DL n. 23/2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021	31 dicembre 2021	
<b>28</b>	Commissariamento Agenas Articolo 42, comma 1, quarto periodo, del decreto-legge n. 23 del 2020	31 luglio 2020						
<b>29</b>	Proroga di 90 giorni dei piani terapeutici scaduti durante lo stato d'emergenza Art. 9, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020	15 ottobre 2020	31 dicembre 2020	30 aprile 2021	31 luglio 2021		
<b>30</b>	Benefici per familiari medici e personale sanitario deceduti o colpiti da invalidità permanente durante stato d'emergenza a causa del COVID19 Art. 16-bis, co. 1, del decreto-legge n. 34 del 2020	31 luglio 2020						





## Commissione Agricoltura

COVID19 - regimi normativi speciali nel settore di competenza della commissione

	Norma	Termine originario	Termine previsto da DL 83/2020	Termine previsto da DL 125/2020	Termine previsto da DL 183/2020	Termine previsto da DL 52/2021	Termine previsto da DL 105/2021	Termine previsto da altre disposizioni
1	Treatmento di cassa integrazione speciale per gli operai e impiegati a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole (CISOA) Art. 19, co. 3-bis, del DL 18/2020	Massimo 90 giorni dal 23 febbraio 2020 al 31 ottobre 2020 e comunque con termine del periodo entro il 31 dicembre 2020						Massimo 90 giorni tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2021 Art. 1, comma 304, legge 178/2020  Massimo 120 giorni tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021 Art. 8, comma 8, DL 41/2021
2	Sospensione versamenti fiscali nel settore florovivaistico Art. 78, co. 2-quinquiesdecies, del DL 18/2020	15 luglio 2020						
3	Permessi di soggiorno dei lavoratori stagionali nel settore agricolo Art. 78, co. 3-sexies, del DL 18/2020	31 dicembre 2020						
4	Proroga di dodici mesi per gli attestati di funzionalità delle macchine agricole e gli attestati per la vendita e l'acquisto dei prodotti fitosanitari, in scadenza nel 2020 o in corso di rinnovo Art. 78, co. 4-octies, del DL n. 18/2020	12 mesi e comunque almeno fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (cioè 31 marzo 2022)			Estensione della proroga agli attestati in scadenza nel 2021 Art. 10, co. 6-bis, DL 183/2020			
5	Collaudi motopescherecci Art. 103-bis, del DL 18/2020	31 dicembre 2020			31 agosto 2021 Art. 13, co. 4, DL 183/2020			

<p>6</p>	<p>Possibilità per i percettori di ammortizzatori sociali in costanza o in assenza di rapporto di lavoro, di stipulare con datori di lavoro del settore agricolo contratti a termine non superiori a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, senza subire la perdita o la riduzione dei predeitti benefici Art. 94 del DL 34/2020</p>	<p>31 dicembre 2020</p>	<p>31 dicembre 2021 e, ove successivo, fino al termine dello stato di emergenza Art. 68, co. 15-septies, DL 73/2021</p>
<p>7</p>	<p>Anticipazione da parte degli organismi pagatori riconosciuti sulle somme oggetto di domanda nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (PAC) Art. 68, commi 13 e 14, del DL 73/2021</p>	<p>Corresponsione dell'anticipazione, entro il 31 luglio di ciascun anno, fino al persistere della situazione di crisi determinatasi</p>	

## 2.4 Le misure legislative previste dal PNRR

Nella seguente tabella (con dati aggiornati al **30 settembre 2021**) sono indicate le misure legislative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano come risultante dalla decisione adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021 e dal relativo allegato. Per un utile confronto sono fornite anche ulteriori indicazioni ricavate dal Piano presentato dal Governo italiano all'Unione europea il 30 aprile 2021, anche se non riportate nella decisione del Consiglio UE.

Per ogni misura, nella stringa iniziale e nella relativa scheda di approfondimento, sono specificati:

- il termine entro il quale è indicata l'adozione della misura nella decisione del Consiglio UE (quello che è indicato nell'allegato della decisione UE come «calendario indicativo per il conseguimento») ovvero gli altri termini temporali previsti dal Piano presentato dal Governo italiano;
- la tipologia di misura (decreto-legge; legge-delega; decreto legislativo; legge, con la specificazione se si tratta di provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica);
- la missione di appartenenza o la tipologia di riforma;
- lo stato di attuazione
- altri elementi ritenuti utili.

Dalla tabella emerge che il PNRR contempla l'adozione di 74 misure legislative: 12 di queste da adottarsi con decreto-legge; 12 con legge delega; per una si prevede l'adozione di un decreto legislativo. Delle 74 misure 8 sono associate a provvedimenti dichiarati, in base al Documento di economia e finanza 2021, collegati alla manovra di finanza pubblica. Con la Nota di aggiornamento al DEF, presentata il 29 settembre 2021, il numero di misure previste dal PNRR dichiarate collegate sale a 11 (il numero complessivo di provvedimenti collegati presenti nel DEF 2021 è 22, quello dei provvedimenti collegati presenti nella NADEF 2021 è 21).

# LEGENDA

(dati aggiornati al 30 settembre 2021)

## Termini

 Termine indicato nel documento allegato alla decisione del Consiglio UE

 Termini indicati nei documenti del PNRR

## Riforme

RIFORME ORIZZONTALI: innovazioni strutturali dell'ordinamento d'interesse trasversale a tutte le missioni del piano

RIFORME ABILITANTI: interventi funzionali a garantire l'attuazione del piano

RIFORME DI ACCOMPAGNAMENTO: riforme che, seppure non comprese nel perimetro del piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione

## Missioni

 MISSIONE 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

 MISSIONE 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica

 MISSIONE 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile

 MISSIONE 4: Istruzione e ricerca

 MISSIONE 5: Coesione e inclusione

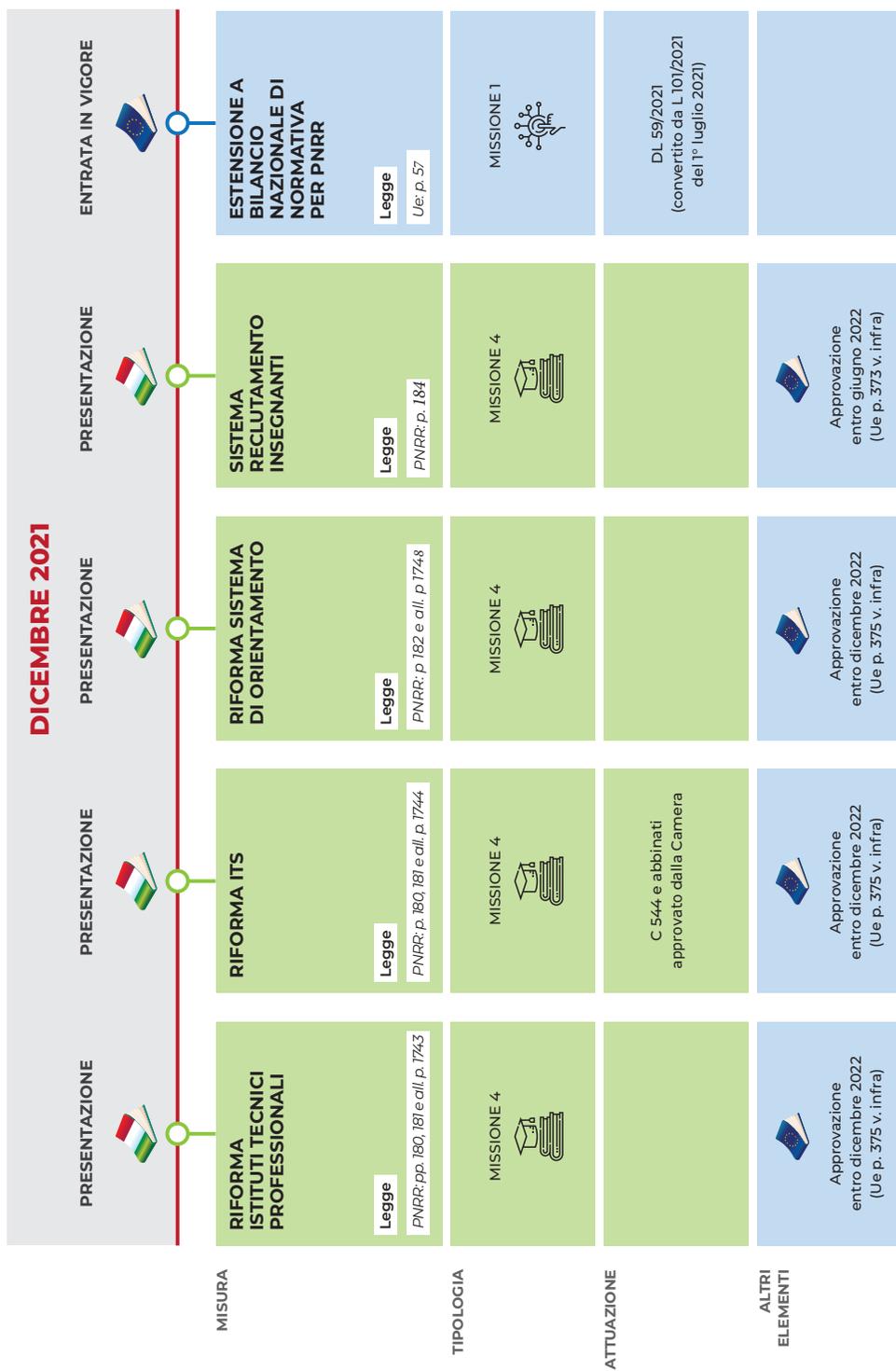
 MISSIONE 6: Salute

		MAGGIO 2021				GIUGNO 2021
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE
MISURA		MONITORAGGIO PNRR PRESSO MINISTERO ECONOMIA	SEMPLIFICAZIONE CONTRATTI PUBBLICI	SEMPLIFICAZIONI AMBIENTALI	EDILIZIA, URBANISTICA E RIGENERAZIONE URBANA	SEMPLIFICAZIONI ONERI BUROCRATICI PER PNRR
		Decreto Legge PNRR: allegati p. 285	Decreto Legge PNRR: p. 65	Decreto Legge PNRR: p. 68	Decreto Legge PNRR: p. 68	Decreto Legge Ue: p. 54
TIPOLOGIA		MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1
ATTUAZIONE		DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)	DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)	DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)		DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)
ALTRI ELEMENTI						

		GIUGNO 2021		
		CALENDARIZZAZIONE IN ASSEMBLEA ALLA CAMERA	PRESENTAZIONE	PRESENTAZIONE
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE
MISURA		GOVERNANCE PNRR	SEMPLIFICAZIONE RECLUTAMENTO PA PER PNRR	RIFORMA ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
		Decreto Legge Ue: p. 52	Decreto Legge Ue: p. 55	Legge delega PNRR: p. 63
TIPOLOGIA		MISSIONE 1	MISSIONE 1	RIFORMA ORIZZONTALE
		MISSIONE 1	MISSIONE 1	RIFORMA ABILITANTE
ATTUAZIONE		DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)	DL 77/2021 convertito (L. 108/2021) DL 80/2021 convertito (L. 113/2021)	S 2330 all'esame del Senato
ALTRI ELEMENTI				Approvazione entro la fine del 2021
				Approvazione entro giugno 2022 (Ue p. 72 v. infra)
				Il provvedimento è ancora all'esame della Commissione giustizia
				MISSIONE 1
				REVISIONE NORME ANTICORRUZIONE
				Legge Collegato PNRR: p. 69 e all. p. 457



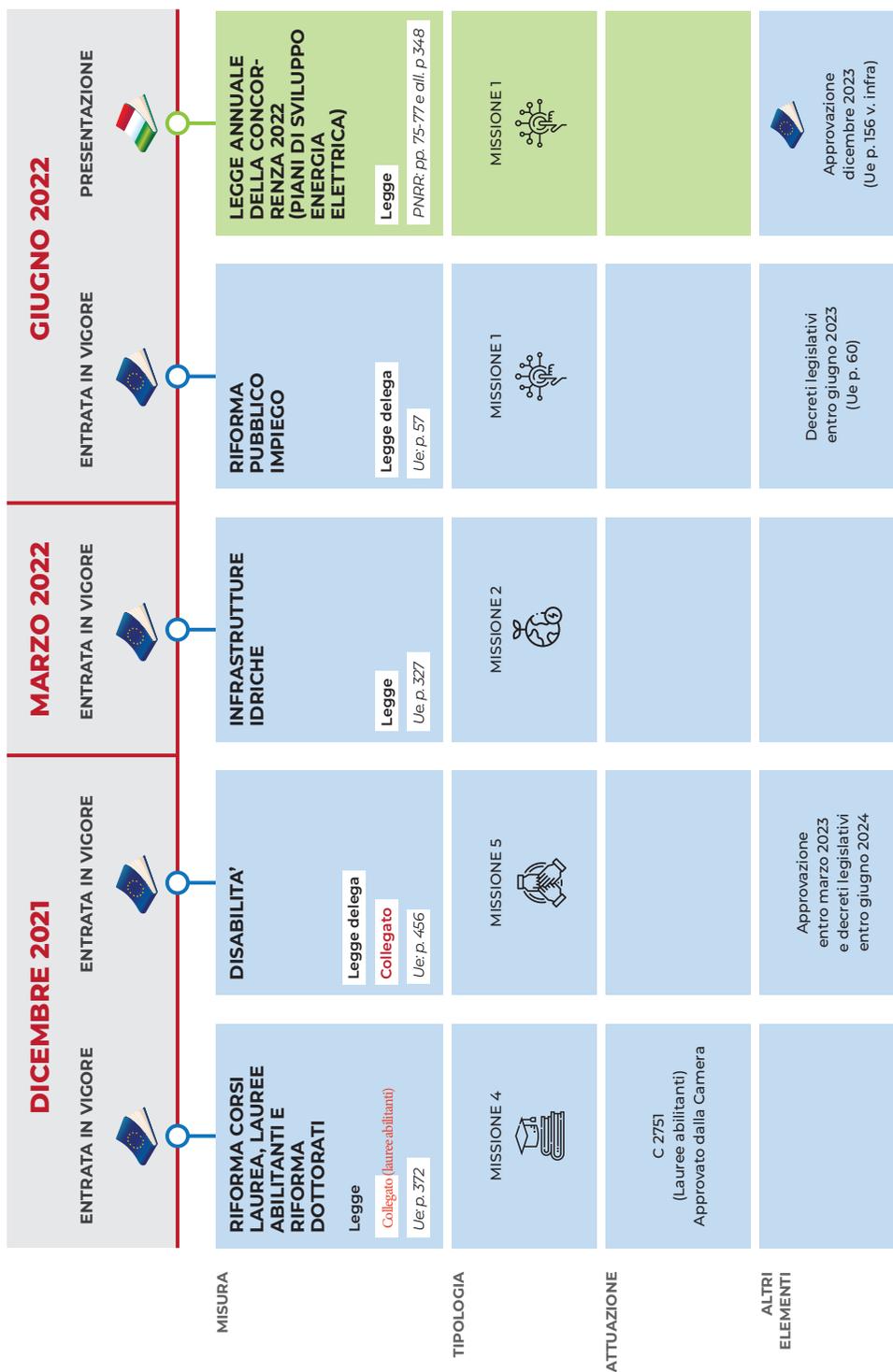
		<b>DICEMBRE 2021</b>				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA	ENTRATA IN VIGORE	 RIFORMA PROCESSO CIVILE	 RIFORMA GIUSTIZIA TRIBUTARIA	 RIFORMA PROCESSO PENALE	 SEMPLIFICAZIONI AMBIENTALI	 RIDUZIONE EMISSIONI INQUINANTI ATMOSFERICI
		Legge delega Ue: p. 40	Legge delega <b>Collegato</b> PNRR; p. 59-60 e all. p. 370	Legge delega Ue: p. 42	Legge delega PNRR; p. 68	Legge PNRR; p. 149 e all. p. 7153
TIPOLOGIA		MISSIONE 1 	RIFORMA ORIZZONTALE	MISSIONE 1 	RIFORMA ABILITANTE	MISSIONE 2 
ATTUAZIONE		C. 3289 approvato dal Senato		Approvato definitivamente (L. 134/2021)		
ALTRI ELEMENTI		Attuazione delega: entro il 2022 (Ue p. 47)	(In base agli allegati l'approvazione sarà entro il 2022) Attuazione delega: entro il 2022 (in base agli allegati entro il giugno 2023)	Attuazione delega entro il 2022 (Ue p. 47)	Decreti legislativi entro 6 mesi da approvazione	



		<b>DICEMBRE 2021</b>				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE
MISURA		<p><b>ACEVOLAZIONE ACQUISTO ICT DA PARTE DI PA</b></p> <p>Decreto legge Ue: p. 10</p>	<p><b>RIFORMA CLOUD FIRST E INTEROPERABILITÀ</b></p> <p>Decreto legge Ue: p. 17</p>	<p><b>RIFORMA INSOLVENZA</b></p> <p>Legge delega Ue: p. 43</p>	<p><b>ASSUNZIONI PER PNRR</b></p> <p>Legge Ue: p. 46</p>	<p><b>DOTAZIONE CABINA DI REGIA PER PNRR DI STRUMENTI DI MONITORAGGIO CONTRATTI PUBBLICI</b></p> <p>Legge Ue: p. 73</p>
TIPOLOGIA		MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1
ATTUAZIONE		DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)	DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)		DL 80/2021 convertito (L. 113/2021)	DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)
ALTRI ELEMENTI				Attuazione entro 2022 (UE p. 46)		

		<b>DICEMBRE 2021</b>				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA		SPENDING REVIEW	CREDITI DI IMPOSTA PER TRANSIZIONE 4.0	ITER CONTRATTO DI PROGRAMMA CON RFI	ITER PROGETTI FERROVIARI	BIOMETANO NEI TRASPORTI
						
		Legge Ue: p. 90	Legge Ue: p. 133	Legge Ue: p. 342	Legge Ue: p. 342	Decreto legislativo Ue: p. 257
TIPOLOGIA		MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 3	MISSIONE 3	MISSIONE 2
						
ATTUAZIONE					Art. 44 DL 77/2021 convertito (L. 108/2021)	
ALTRI ELEMENTI						 Approvazione Legge delega giugno 2021 (PNRR: pp. 131 e all. p. 910 v. supra)

		<b>DICEMBRE 2021</b>				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA		 <b>NORME SU TPL</b>	 <b>PROROGA SUPERBONUS</b>	 <b>RISCHIO IDROGEOLOGICO</b>	 <b>PROTEZIONE AREE VERDI</b>	 <b>ALLOGGI STUDENTI UNIVERSITARI</b>
		Decreto legge Ue: p. 276	Legge Ue: p. 295	Legge Ue: p. 323	Legge Ue: p. 324	Legge Ue: p. 394
TIPOLOGIA		MISSIONE 2 	MISSIONE 2 	MISSIONE 2 	MISSIONE 2 	MISSIONE 4 
ATTUAZIONE		Art. 3 DL 121/2021				
ALTRI ELEMENTI						



	DICEMBRE 2021		MARZO 2022		GIUGNO 2022		
	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE		
MISURA	<p><b>RIFORMA CORSI LAUREA, LAUREE ABILITANTI E RIFORMA DOTTORATI</b></p> <p>Legge                      Collegato (lauree abilitanti)                      Ue: p. 372</p>	<p><b>DISABILITA'</b></p> <p>Legge delega                      Collegato                      Ue: p. 456</p>	<p><b>INFRASTRUTTURE IDRICHE</b></p> <p>Legge                      Ue: p. 327</p>	<p><b>RIFORMA PUBBLICO IMPIEGO</b></p> <p>Legge delega                      Ue: p. 57</p>	<p><b>LEGGI ANNUALE DELLA CONCORRENZA 2022 (PIANI DI SVILUPPO ENERGIA ELETTRICA)</b></p> <p>Legge                      PNRR: pp. 75-77 e all. p. 348</p>		
TIPOLOGIA	MISSIONE 4	MISSIONE 5	MISSIONE 2	MISSIONE 1	MISSIONE 1		
ATTUAZIONE	C 2751 (Lauree abilitanti) Approvato dalla Camera						
ALTRI ELEMENTI		Approvazione entro marzo 2023 e decreti legislativi entro giugno 2024		Decreti legislativi entro giugno 2023 (Ue p. 60)	Approvazione dicembre 2023 (Ue p. 156 v. infra)		

		GIUGNO 2022				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE
MISURA		RECLUTAMENTO INSEGNANTI	RIFORMA CODICE CONTRATTI PUBBLICI	TAX COMPLIANCE	INCENTIVI FISCALI IDROGENO	GESTIONE RISCHI IDROLOGICI
						
		Legge Ue: p. 373	Legge delega Ue: p. 72	Legge Ue: p. 92	Legge Ue: p. 267	Legge Ue: p. 308
TIPOLOGIA		MISSIONE 4 	MISSIONE 1 	MISSIONE 1 	MISSIONE 2 	MISSIONE 2 
ATTUAZIONE			S 2330 all'esame del Senato			
ALTRI ELEMENTI		 Presentazione dicembre 2021 (PNRR p. 184 e allegati p 1765 v. supra)	Presentazione giugno 2021 (PNRR: allegati p. 330 v. supra)  Decreti legislativi entro marzo 2023 (Ue p. 77)			

	GIUGNO 2022		SETTEMBRE 2022		DICEMBRE 2022		
	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA	<p><b>SCOPI IRRIGUI</b></p> <p>Legge Ue: p. 312</p>	<p><b>PREVENZIONE SANITARIA</b></p> <p>Legge <b>Collegato</b> PNRR: p. 224</p>	<p><b>LEGGE SERVIZI IDRICI INTEGRATI</b></p> <p>Legge Ue: p. 310</p>	<p><b>MODIFICAZIONE PIANIFICAZIONE STRATEGICA PORTUALE</b></p> <p>Legge Ue: p. 354</p>	<p><b>RIFORMA NORMATIVA COLD IRONING</b></p> <p>Legge Ue: p. 357</p>		
TIPOLOGIA	MISSIONE 2	MISSIONE 6	MISSIONE 2	MISSIONE 3	MISSIONE 3		
ATTUAZIONE							
ALTRI ELEMENTI							

		<b>DICEMBRE 2022</b>				
		ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA		<p><b>RIFORMA ISTRUZIONE</b> (COMPRENDE: RIFORMA ISTITUTI TECNICI E PROFESSIONALI; RIFORMA ITS; RIFORMA SISTEMA DI ORIENTAMENTO; SCUOLE DI ALTA FORMAZIONE PER PERSONALE SCOLASTICO)</p> <p><b>Legge</b> Ue: p. 375</p>	<p><b>SISTEMA DI FORMAZIONE DI QUALITÀ</b></p> <p><b>Legge</b> Ue: p. 377</p>	<p><b>SISTEMA CERTIFICAZIONE PARITÀ DI GENERE</b></p> <p><b>Legge</b> Ue: p. 446</p>	<p><b>LEGGE CONCORRENZA 2021 (SERVIZI PUBBLICI LOCALI, ENERGIA, TRASPORTI, RIFIUTI)</b></p> <p><b>Legge</b> Ue: p. 142</p>	<p><b>BONIFICA SITI ORFANI</b></p> <p><b>Legge</b> Ue: p. 326</p>
TIPOLOGIA		MISSIONE 4	MISSIONE 4	MISSIONE 5	MISSIONE 1	MISSIONE 2
ATTUAZIONE		C. 544 e abbinate (riforma ITS) approvato dalla Camera		C 522 all'esame dell'Assemblea della Camera		
ALTRI ELEMENTI		Presentazione dicembre 2021 (PNRR: pp. 180-181, allegati: pp. 1743, 1744, 1749 v. supra)			Presentazione luglio 2021 (PNRR: pp. 75-77 e allegati p. 341 v. supra)	

	DICEMBRE 2022		MARZO 2023		
	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	
MISURA	<p><b>RETE IRCSS</b></p> <p>Decreto legislativo <b>Collegato</b> Ue: p. 510</p>	<p><b>ISTITUZIONE AGENZIA PER LA CYBER SICUREZZA NAZIONALE</b></p> <p>Decreto legge Ue: p. 15</p>	<p><b>RIDUZIONE TEMPI PAGAMENTI PA</b></p> <p>Legge Ue: p. 75</p>	<p><b>MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PER DIFFUSIONE IDROGENO</b></p> <p>Legge Ue: p. 266</p>	<p><b>ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI</b></p> <p>Legge delega <b>Collegato</b> Ue: p. 457</p>
TIPOLOGIA	MISSIONE 6	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 2	MISSIONE 5
ATTUAZIONE		DL 82/2021 convertito (L. 109/2021)			
ALTRI ELEMENTI		Il termine si riferisce all'entrata in vigore del regolamento di organizzazione dell'agenzia			Decreti legislativi entro marzo 2024 (Ue p. 458)

		GIUGNO 2023		SETTEMBRE 2023		DICEMBRE 2023	
		ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE
MISURA		RINATURAZIONE FIUME PO	LEGE ANNUALE DELLA CONCORRENZA 2023 (RIFORMA CONCESSIONI STRADALI)	RIFORMA PROPRIETA' INDUSTRIALE	GESTIONE RISORSE UMANE PA	LEGE PER LA CONCORRENZA 2022 (PIANO DI SVILUPPO RETE ENERGIA ELETTRICA)	
							
		<b>Legge</b> Ue: p. 326	<b>Legge</b> PNRR: pp. 75-77 e all. p. 348	<b>Decreto legislativo</b> <b>Collegato</b> Ue: p. 140	<b>Legge</b> PNRR: allegati p. 356	<b>Legge</b> Ue: p. 156	
TIPOLOGIA		MISSIONE 2 	MISSIONE 1 	MISSIONE 1 	MISSIONE 1 	MISSIONE 1 	
ATTUAZIONE							
ALTRI ELEMENTI			Approvazione dicembre 2024 (Ue p. 158) 				Presentazione giugno 2022 (PNRR: pp. 75-77 e allegati p. 348 v. supra) 

	DICEMBRE 2023		MARZO 2024		GIUGNO 2024	
	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	ENTRATA IN VIGORE	PRESENTAZIONE	PRESENTAZIONE	PRESENTAZIONE
MISURA	<p><b>ORDINAMENTO PROFESSIONALE GUIDE TURISTICHE</b></p> <p>Legge</p> <p>PNRR: p. 113 e all. p. 827</p>	<p><b>DIGITALIZZAZIONE SISTEMA GIUDIZIARIO</b></p> <p>Legge</p> <p>Ue: p. 48</p>	<p><b>SEMPLIFICAZIONI IMPIANTI RINNOVABILI ONSHORE E OFFSHORE</b></p> <p>Legge</p> <p>Ue: p. 254</p>	<p><b>DIGITALIZZAZIONE DOCUMENTI PORTUALI</b></p> <p>Legge</p> <p>PNRR: pp. 166, 167 e all. p. 1697</p>	<p><b>LEGGI ANNUALE DELLA CONCORRENZA 2024</b></p> <p>Legge</p> <p>PNRR: pp. 75-77 e all. p. 351</p>	
TIPOLOGIA	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 2	MISSIONE 3	MISSIONE 1	
ATTUAZIONE	Disegni di legge all'esame del Senato (S 1921 e S 2087)					
ALTRI ELEMENTI						Approvazione dicembre 2025 (Ue p. 163 v. infra)

	<b>DICEMBRE 2024</b> ENTRATA IN VIGORE	<b>DICEMBRE 2025</b> ENTRATA IN VIGORE	<b>MARZO 2026</b> ENTRATA IN VIGORE
<b>MISURA</b>	<b>LEGGE CONCORRENZA 2023 (CONCESSIONI AUTOSTRADALI)</b> Legge Ue: p. 158	<b>LEGGE CONCORRENZA 2024</b> Legge Ue: p. 163	<b>COMPLETAMENTO FEDERALISMO FISCALE</b> Legge Ue: p. 107
<b>TIPOLOGIA</b>	MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 1
<b>ATTUAZIONE</b>			
<b>ALTRI ELEMENTI</b>	Presentazione giugno 2023 (PNRR pp 75-77 e allegati p. 348 v. supra)	Presentazione giugno 2024 (PNRR pp 75-77 e allegati p. 351 v. supra)	

TERMINE NON INDICATO	
MISURA	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>CONTRASTO DEL CONSUMO DEL SUOLO</b></p> <p>Legge PNRR: pp. 79, 80</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FAMILY ACT</b></p> <p>Legge delega PNRR: pp. 78, 79</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>RIFORMA AMMORTIZZATORI SOCIALI</b></p> <p>Legge PNRR: pp. 79, 80</p> </div> </div>
TIPOLOGIA	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RIFORMA DI ACCOMPAGNAMENTO</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>RIFORMA DI ACCOMPAGNAMENTO</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>RIFORMA DI ACCOMPAGNAMENTO</p> </div> </div>
ATTUAZIONE	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Disegni di legge all'esame del Senato (S 86 e abbinati e S 1131)</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Progetto di legge all'esame dell'Assemblea della Camera (C 256)</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p></p> </div> </div>
ALTRI ELEMENTI	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p></p> </div> </div>

## 2.5 Attività della Camera nella definizione della iniziativa *nextgenerationeu* e nella predisposizione del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”

La Camera dei deputati ha partecipato attivamente alle attività volte alla definizione dello strumento dell’Unione europea *NextGenerationEU* e alla conseguente predisposizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, le Commissioni permanenti e l’Assemblea sono intervenute più riprese nell’ambito di quattro fasi principali del processo decisionale nazionale e dell’Unione europea:

- il **negoziato a livello europeo sulla strategia e le misure** dell’UE per la risposta alla crisi economica generata dalla pandemia, con particolare riferimento al nuovo strumento dell’UE per la ripresa *NextGenerationEU* (aprile-ottobre 2020);
- l’**elaborazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, anche in relazione alle apposite Linee guida trasmesse dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020 (settembre-ottobre 2020);
- l’**esame della proposta di PNRR**, trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021, e del nuovo testo del PNRR trasmesso alle Camere dal Governo Draghi il 25 aprile scorso.
- L’**attuazione del PNRR** trasmesso alle Istituzioni dell’UE.

### *Tempi di esame del piano*

FASE	COMMISSIONI	ASSEMBLEA
negoziato	40 ore e 5 minuti	5 ore e 40 minuti
elaborazione del piano	49 ore e 25 minuti	8 ore e 28 minuti
proposta del piano	162 ore e 35 minuti	11 ore e 59 minuti
attuazione del piano	6 ore	-

### *L’intervento nel negoziato a livello europeo*

La Camera ha partecipato attivamente alla definizione della posizione italiana nel negoziato a livello di UE sugli strumenti di risposta alla crisi economica e sociale sia attraverso una articolata attività conoscitiva svolta in commissione sia attraverso comunicazioni ed informative urgenti del Presidente del Consiglio in Assemblea.

La Commissione politiche dell’Ue ha svolto in particolare, **tra il 27 maggio 2020 e il 23 settembre 2020, 42 audizioni** sulla risposta alla crisi economica generata dalla pandemia

nell'ambito dell'esame **della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Ue nel 2020 e del programma di lavoro della Commissione europea per il 2020.**

In esito all'esame dei due documenti la Commissione ha approvato, il 30 settembre 2020, una relazione per l'Assemblea.

L'esame della relazione in Assemblea si è concluso il 13 ottobre 2020 con l'approvazione della risoluzione Crippa, Delrio, Boschi, Fornaro, Gebhard, Tabacci, Tasso, Rospi ed altri n. 6-00138.

L'andamento del negoziato sulla risposta dell'UE alla crisi economica è stato altresì oggetto, tra aprile e luglio 2020 di **tre audizioni informali** del Ministro per gli affari europei presso le Commissioni riunite III e XIV Camera.

La seguente tabella riporta l'attività complessivamente svolta dalle Commissioni in merito al negoziato in questione.

AUDIZIONI INFORMALI	
Commissari europei	3
Membri del Governo	6
Dirigenti P.A.	4
Altri soggetti	32
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>

*Tempo dedicato dalla XIV Commissione allo svolgimento delle audizioni: 40 ore, 5 minuti.*

**Tutte le audizioni sono state trasmesse sulla webtv della Camera** (e sono ivi reperibili).

Per quanto riguarda l'Assemblea, oltre al richiamato esame della Relazione della XIV Commissione, l'andamento dei negoziati sopra indicati è stato oggetto di esame in Assemblea **tra l'aprile e il dicembre 2020** attraverso lo svolgimento di **4 informative urgenti** del Presidente del Consiglio (due delle quali in occasione di riunioni in videoconferenza dei membri del Consiglio europeo ed una sugli esiti di una riunione formale della medesima istituzione) e di comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista di una riunione del Consiglio europeo, in esito alle quali è stata approvata una risoluzione.

AUDIZIONI INFORMALI	
Informative urgenti del Presidente del Consiglio	4
Comunicazioni del Presidente del Consiglio - <i>risoluzioni approvate</i>	1 1
Esame del programma di lavoro della Commissione europea e della relazione programmatica del Governo - <i>risoluzioni approvate</i>	4

*Attività dell'assemblea relative ai negoziati sulle misure dell'ue per la ripresa*

### ***L'elaborazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)***

La Camera, come il Senato, è stata pienamente coinvolta nel processo di elaborazione, secondo le prescrizioni stabilite dalla normativa e dalle linee guida dell'Unione europea.

Ciò, in particolare, a seguito della apposita iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato per la individuazione delle **priorità di utilizzo del dispositivo per la ripresa**, nonché della trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della **proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**.

Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle **Commissioni di merito**, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il **13 ottobre 2020**, con l'approvazione di **due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato**.

La predisposizione del PNRR è stata anche trattata in occasione delle **comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre**.

#### ***Attività svolta in commissione***

<b>SEDE</b>	<b>SEDUTE</b>	<b>DURATA</b>
Audizioni informali	18	34h 25m
Audizioni formali	11	15h 00m
<b>TOTALE</b>	<b>29</b>	<b>49h 25m</b>

#### ***Tipologia di soggetti auditi***

Commissari europei	1
Membri del Governo	19
Dirigenti P.A.	2
Altri soggetti	27
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>

*N.B. In una seduta possono essere auditi più soggetti.*

**Attività dell'Assemblea**

SEDUTE	DURATA
Discussione della relazione della V Commissione sulla individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund - 1 risoluzione approvata	4 ore e 48 minuti
Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre - 1 Risoluzione approvata	3 ore e 40 minuti
<b>TOTALE</b>	<b>8 ore e 28 minuti</b>

**L'esame della proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza**

Tenendo conto degli atti di indirizzo approvati dalle Camere il nell'ottobre 2020, il Governo Conte II ha adottato la Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021.

Su tale documento è stato avviato alla Camera l'esame della Commissione bilancio in sede referente con il parere delle altre Commissioni permanenti per le parti di competenza.

A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Sulla proposta di PNRR si è svolta in tutte le Commissioni un'intensa attività conoscitiva, **con 66 audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile** (cfr. tabella allegata).

L'attività nella Commissioni in sede referente, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Commissioni riunite 5ª (Bilancio) e 14ª (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di due distinte relazioni (relazione Camera, relazione Senato), nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo.

SEDE	SEDUTE	DURATA
Referente	3	4h 55m
Consultiva	43	27h 35m
Audizioni informali	49	94h 25m
Audizioni formali	17	35h 40m
<b>TOTALE</b>	<b>112</b>	<b>162h 35m</b>

**Tipologia di soggetti auditi**

Commissari europei	1
Membri del Governo	15
Dirigenti P.A.	6
Altri soggetti	150

*N.B. In una seduta possono essere auditi più soggetti.*

Le relazioni adottate in sede referente sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due risoluzioni di analogo contenuto, nelle quali si impegnava il Governo a **rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE**.

Dando seguito a tale impegno, il **26 e 27 aprile il Presidente Draghi ha reso comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato** sul nuovo testo del PNRR, trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con **l'approvazione di risoluzioni alla Camera e al Senato**.

**Attività dell'assemblea**

SEDUTE	DURATA
Discussione della relazione della V Commissione sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e - 1 risoluzione approvata	6 ore e 34 minuti
Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in vista della trasmissione alla Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza - 1 Risoluzione approvata	5 ore e 25 minuti
<b>TOTALE</b>	<b>11 ore e 59 minuti</b>

**L'attuazione del PNRR**

Il **30 aprile 2021 il PNRR** dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

Dopo la trasmissione, alcune commissioni permanenti hanno proceduto ad audizioni sull'attuazione del PNRR, per le parti di rispettiva competenza.

**Audizioni su attuazione PNRR**

SEDE	SEDUTE	DURATA
Audizioni formali	3	6h 00m

Il 13 luglio scorso, sulla base della valutazione globalmente positiva presentata dalla Commissione europea il 22 giugno, il Consiglio dell'Unione europea ha proceduto alla **approvazione definitiva del Piano**.

***Uno sguardo comparato***

Da una ricerca effettuata attraverso il circuito European Centre for Parliamentary Research and Documentation (CERPD - dati aggiornati ad aprile 2021) emerge come **quello italiano sia stato l'unico Parlamento ad essere coinvolto in tutte le fasi di predisposizione del PNRR** (elaborazione linee guida iniziali; elaborazione di una proposta di piano; predisposizione del piano finale). In particolare, con riferimento ai parlamenti di alcuni importanti Stati membri dell'Unione europea:

- le Camere di Francia e Spagna sono state coinvolte solo con riferimento alla predisposizione di una prima proposta di piano;
- Il Bundestag e il Bundesrat tedeschi sono stati coinvolti nell'elaborazione di una proposta di piano e nella predisposizione del piano finale ma non nell'elaborazione delle linee guida iniziali.

In generale, con riferimento alle tre fasi sopra richiamate, delle 31 camere consultate 23 sono state consultate in almeno una fase e di queste 9 in due fasi.

# 3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

*a cura dell'Osservatorio sulle fonti  
dell'Università degli Studi di Firenze (paragrafo 1)  
a cura dei Servizi studi del Senato e della Camera (paragrafo 2)*

Il paragrafo 1, a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, è stato redatto dal prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio.

Ad esso hanno contribuito anche il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini; la dott.ssa Monica Parodi, la dott.ssa Marcella Ferri e la dott.ssa Alessandra Favi; il dott. Federico Gianassi; il prof. Pietro Milazzo.

Il paragrafo 2 è un estratto dai numeri 1-2-3 del 2021 della «Rassegna trimestrale di giurisprudenza costituzionale» curata dai Servizi studi del Senato e della Camera



### 3.1. La giurisprudenza costituzionale nel 2020

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nel presente paragrafo è quella relativa all'anno **2020**.

Sulla scorta di quanto accaduto nel Rapporto per gli anni **2018-2019**, l'analisi qui proposta guarda alle pronunce della Corte costituzionale che ineriscono generalmente al sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

Nello specifico, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa delle Camere e del Governo, consentendo di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcune delle problematiche che nel più recente periodo colpiscono gli atti legislativi e gli atti aventi forza di legge.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quella giurisprudenza costituzionale relativa alle fonti normative che impatta maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali. Il perimetro delle pronunce in questione rischia di essere estremamente ampio, dal momento che tutte le decisioni della Corte costituzionale, avendo ad oggetto prevalentemente fonti del diritto, producono conseguenze destinate a "riverberarsi" sui poteri costituzionali. Per questo motivo, nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, nel corso del 2020, paiono coinvolgere più direttamente il profilo in questione, ovvero risultano più significative e innovative.

In terzo luogo, l'attenzione verrà concentrata su alcune delle decisioni che hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Più in particolare, si segnaleranno alcune pronunce che costituiscono il seguito, ma non certo l'approdo conclusivo, di alcuni filoni giurisprudenziali che coinvolgono le tre "Corti" interessate e destinati in futuro a conformare il rapporto tra i diversi ordinamenti.

In quarto luogo, si riporterà lo sguardo sulle varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione. A questo proposito, ci si soffermerà su numerose questioni che fin dalla riforma del Titolo V hanno segnato la giurisprudenza costituzionale, ma che permangono di stretta attualità, come le ipotesi in cui la Corte costituzionale si è trovata a districare i casi di intreccio di competenze legislative, la problematica definizione dei confini delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la concomitanza di interventi legislativi da parte di Stato e Regioni in ambiti non qualificati espressamente come di potestà legislativa concorrente all'art. 117, c. 3, Cost., sino ad alcune delle problematiche inerenti specificatamente alle Regioni a statuto speciale.

Fin dal principio, inoltre, vale la pena segnalare come, malgrado il periodo preso qui in considerazione sia stato segnato da uno stato formalmente e sostanzialmente emer-

genziale, la Corte costituzionale si sia espressa prevalentemente su tematiche “classiche”, solitamente confermando e affinando i propri precedenti, senza che la pandemia abbia in qualche modo determinato mutamenti giurisprudenziali significativi.

### *La funzione legislativa del Parlamento: alcuni casi particolari*

#### *Le leggi di interpretazione autentica*

Un primo insieme di decisioni che la Corte costituzionale ha adottato nel periodo di riferimento si appuntano più direttamente sulla funzione legislativa esercitata dalle Camere, definendone i contorni. Tra queste, spiccano innanzitutto le pronunce che attengono alla particolare tipologia di leggi asseritamente qualificate come di interpretazione autentica, ma che di fatto rappresentano espressione di una potestà legislativa piena e, per questo, si espongono a censure di illegittimità.

A questo proposito viene innanzitutto in rilievo la sentenza n. **133**, che ha ad oggetto le misure legislative della Regione Calabria in materia di “stabilizzazione” del personale assunto a tempo determinato come addetto stampa presso il Consiglio regionale. Le norme impugnate pretenderebbero di offrire una interpretazione autentica alle precedenti disposizioni legislative che avevano soppresso le previsioni relative alla durata fissa e predeterminata dell’incarico in questione e alla possibilità del suo rinnovo, stabilendo che tale soppressione «deve intendersi come confermativ[a], senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

La Corte ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano fondate con riferimento all’art. 3 Cost., sul principio di ragionevolezza, e all’art. 97, c. 4, Cost., sul necessario ricorso al concorso pubblico.

A giudizio della Corte, la disposizione impugnata integra un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, che si risolve nella stabilizzazione *ex tunc* di giornalisti e pubblicisti chiamati a contratto, presentando invece la portata di una norma innovativa. Un difetto nella auto-qualificazione non rende per ciò solo una norma costituzionalmente illegittima, ma la Corte rileva anche che se «è vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso», «ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell’amministrazione, fermo il necessario vaglio di ragionevolezza e la rigorosa delimitazione dell’area delle eccezioni al concorso». Il Giudice delle leggi aggiunge che tali deroghe «non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell’amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto; finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica am-

ministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione».

Sebbene le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrano nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., nell'esercizio di tale competenza anche le Regioni devono rispettare la regola espressa dall'art. 97, c. 4, Cost., che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso.

Anche la sentenza n. **70** ribadisce gli orientamenti della Corte in tema di norme di interpretazione autentica.

Oggetto di impugnazione sono, nel caso di specie, le previsioni della l. Puglia n. 59/2018 in materia di interventi di demolizione e ricostruzione, ritenute interpretative delle precedenti disposizioni di cui alla l. Puglia n. 14/2009. La Corte ritiene che, nonostante l'autoqualificazione delle più recenti previsioni come norme di interpretazione autentica, si tratti di una disciplina innovativa avente portata retroattiva, che in concreto «integra [...] una nuova deroga agli strumenti urbanistici».

Al legislatore - osserva la Corte - «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata». A questo proposito, la stessa Corte ha nel corso del tempo individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al «principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; [a] la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; [a] la coerenza e [a] la certezza dell'ordinamento giuridico; [a] il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

La normativa impugnata, tuttavia, appare irragionevole poiché, proprio in virtù della sua portata retroattiva, rende legittime condotte che al tempo in cui furono commesse non potevano essere considerate tali, in quanto non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento, integrando così una «surrettizia ipotesi di sanatoria» che esula dalla competenza regionale. Di conseguenza, dall'ampliamento della portata della norma risulta violato l'art. 3 Cost. e l'art. 117, c. 3 Cost., nella specie della materia "governo del territorio".

### ***Le leggi-provvedimento***

La giurisprudenza costituzionale che più direttamente ha interessato la potestà legislativa del Parlamento si è rivolta anche verso un fenomeno che, fin dall'epoca prerепublicana, solleva questioni teoriche e pratiche di primo rilievo, costituito dalle leggi-provvedimento. La Corte, nel periodo qui preso in considerazione, ha ulteriormente

affinato i propri indirizzi, precisando le condizioni e i limiti di tale peculiare forma di manifestazione delle volontà normativa delle Camere.

In particolare, con la sentenza n. **116**, la Corte si pronuncia sui dubbi prospettati dal TAR Molise in ordine all'art. 34-*bis* del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96/2017, che ha approvato il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018.

La Corte sottolinea innanzitutto come oggetto del giudizio sia una legge-provvedimento, poiché «essa eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, il POS». Tale scelta non risulta di per sé incostituzionale, sebbene le leggi-provvedimento debbano soggiacere a un rigoroso scrutinio di costituzionalità, valutate «in relazione al loro specifico contenuto», essenzialmente «sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore».

Il giudizio della Corte si sofferma, in particolare, sulle conseguenze della scelta di conferire veste legislativa ad un atto di natura sostanzialmente amministrativa. Pronunciandosi sulla legittimità di leggi-provvedimento regionali in materie di potestà concorrente, infatti, la Corte in passato ha affermato di non essersi limitata «a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241», sottolineando che «il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi». Osserva la Corte che «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto».

Questo stesso criterio, applicato alla disciplina *de qua*, fa propendere il Giudice delle leggi per l'irragionevolezza della normativa impugnata. La Corte, infatti, sottolinea come una delle caratteristiche dell'azione amministrativa sia l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale. L'uso della legge-provvedimento, tuttavia, pur non facendo venir meno il principio della tutela giurisdizionale, può non tenere conto di ulteriori aspetti: è il caso del difetto di partecipazione degli interessati, fisiologicamente estranei al procedimento legislativo e tenuti invece in debita considerazione nell'ambito del procedimento amministrativo. La Corte, inoltre, esplicita una serie di conseguenze legate alla mancanza di un controllo da parte del giudice amministrativo, in termini di cognizione, conformazione dell'agire amministrativo, ma anche di elasticità dell'azione amministrativa, le quali inducono ad una declaratoria di illegittimità per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Ulteriori precisazioni si trovano poi nella sentenza n. **168**, avente ad oggetto alcune questioni di legittimità sollevate dal TAR Liguria nei confronti del d.l. n. 109/2018 (c.d.

“decreto Genova”), concernente gli interventi che hanno interessato il “ponte Morandi”, crollato il 14 agosto 2018.

La Corte costituzionale, riconoscendo natura di legge-provvedimento alle previsioni impugnate, ribadisce la necessità «di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati». Non si accorda alla giurisprudenza costituzionale, viceversa, l'idea che «l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa possa essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa».

A questo proposito, particolare attenzione viene prestato al profilo della motivazione: «benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte, ugualmente ciò non gli è affatto precluso, ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale». Alla Corte, tuttavia, spetta «accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione». Ne consegue «che con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento»: ciò anche in considerazione del fatto che il “tessuto normativo” presenta «una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti» e «eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla». Ne segue, in definitiva, che «il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce». Pertanto, è «necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa, perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela».

Coerentemente con tali precisazioni, nel caso di specie, sono rigettate le questioni di legittimità costituzionale avanzate nei confronti delle disposizioni del “decreto Genova” che hanno determinato l'estromissione di Autostrade per l'Italia (ASPI) dall'opera di demolizione, ricostruzione e ripristino del ponte Morandi. Per un verso, «la decisione di non attivare la convenzione [siglata con ASPI, relativa al suo coinvolgimento nei lavori ricostruttivi] è dipesa sia dall'urgenza di avviare i lavori per ripristinare tempestivamente un tratto autostradale essenziale per i collegamenti nella regione, sia dai dubbi insorti sul-

l'affidabilità del concessionario, alla luce della gravità dell'evento verificatosi e delle risultanze delle prime indagini amministrative». Per altro verso, «l'esclusione dello stesso concessionario dalla procedura negoziata, poi, è la naturale conseguenza della decisione di cui sopra e, inoltre, è funzionale anche a determinare una maggiore apertura del settore autostradale alla concorrenza da parte di operatori diversi dai concessionari, ivi compresa ASPI alla quale fa capo [...] una porzione maggioritaria del mercato nazionale». L'esame approfondito svolto nel seguito della motivazione specifica meglio tali «ragioni obiettive» dell'intervento legislativo e conduce a concludere che «le medesime e solide ragioni di eccezionale gravità e urgenza, connesse alla tragedia di Genova e al conseguente deficit di fiducia incorso nei confronti del custode del bene perito» rendono infondate tutte le censure avanzate.

## ***L'attività normativa del Governo***

### ***La delega legislativa***

Un ulteriore filone giurisprudenziale che la Corte costituzionale ha solcato nel periodo di riferimento attiene all'esercizio della potestà normativa di rango primario da parte del Governo.

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.

Con la sentenza n. **96** la Corte costituzionale ha l'occasione per ribadire i propri indirizzi sul marginale di discrezionalità del legislatore delegato nel dare sviluppo e completamento alle scelte espresse dal legislatore delegante.

L'occasione è offerta dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Siracusa nei confronti di tre disposizioni a carattere transitorio contenute nel d.lgs. n. 8/2016, in materia di depenalizzazione.

Secondo il giudice *a quo*, la legge n. 67/2014 non conteneva alcuna delega espressa per l'adozione di norme transitorie. A giudizio della Corte, l'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, dovendosi 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 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 silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema, quale il regime transitorio, non impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega. Sul punto, il parere delle Commissioni parlamentari costituisce elemento che contribuisce alla corretta esegesi della legge delega, ma non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche su tale legge.

Con la sentenza n. **61** la Corte è invece ritornata anche sui limiti cui va incontro il Governo per l'introduzione di soluzioni innovative nel caso di deleghe di riordino di una data disciplina o materia.

La Corte costituzionale, in particolare, si è pronunciata sull'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, ultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b, del d.lgs. n. 116/2016, in esercizio della delega all'art. 17, c. 1, lett. s, della legge n. 124/2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). La questione di legittimità, avente ad oggetto la disciplina in materia di risarcimento del danno all'immagine contenuta in un decreto legislativo, veniva sollevata dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale regionale per l'Umbria, nell'ambito del giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale nei confronti di un pubblico dipendente che aveva falsamente attestato la propria presenza in servizio.

Ad avviso del giudice rimettente, «in ragione della natura di mero “riordino” del decreto legislativo in materia disciplinare, fissata espressamente dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, [...] il legislatore non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, che potrebbe essere sproporzionata rispetto al caso concreto».

La Corte costituzionale, in risposta alle censure, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento in materia di danno all'immagine e aver sinteticamente ripercorso l'evoluzione normativa che ha condotto alla sua configurazione nei casi di alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio da parte di pubblici dipendenti, passa al vaglio la natura e le finalità della citata delega al Governo, anche mediante l'esame dei relativi atti e lavori preparatori. Ciò conduce i giudici costituzionali a rilevare che non solo «la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa», ma che tale delega è, altresì, ricompresa nel contesto di una più ampia e generale delega in materia di semplificazione e riordino in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione del criterio di stretta inerenza alla delega – che in quanto delega per il riordino «concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'in-

troduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» – rende inequivocabile il contrasto della disposizione censurata con l'art. 76 Cost. e ne determina, quindi, l'illegittimità costituzionale.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda l'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'attuazione della delega legislativa, su cui la Corte si è soffermata con la sentenza n. **169**.

La decisione origina dall'impugnazione da parte del TAR Lazio dell'art. 10 della legge n. 124/2015, contenente delega al Governo per la riforma delle camere di commercio, nonché dell'art. 3, d.lgs. n. 219/2016 che, al fine di dare piena attuazione ai principi della delega, prevede l'adozione di un atto sublegislativo. Ad avviso del giudice rimettente, la legge di delegazione sarebbe stata illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non avrebbe assicurato un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto legislativo, avendo previsto un mero parere e non l'intesa tra Stato e Regioni. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di delegazione sarebbe altresì dovuta discendere, «in via derivata», la caducazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219/2016, il quale ha costituito il fondamento per l'adozione del d.m. 16 febbraio 2018 (Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale), impugnato nei giudizi principali.

La Corte, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza recente in materia di delegazione legislativa e principio di leale collaborazione – fra cui la sentenza n. 261 del 2017, riguardante lo stesso d.lgs. n. 219/2016, nonché la sentenza n. 251 del 2016 che è giunta a dichiarare l'illegittimità di un decreto legislativo per violazione di tale principio – dichiara però l'infondatezza della questione perché ritiene che sia stata comunque garantita la leale collaborazione in ragione della previsione, da parte del decreto legislativo, di un'intesa fra Stato e Regioni per l'approvazione del decreto ministeriale di attuazione (come imposto dalla sentenza n. 261 del 2017), sebbene l'intesa non sia stata effettivamente raggiunta.

Nella motivazione si ribadisce quanto era già stato affermato nella sentenza n. 261 del 2017, ovvero che «la disciplina del sistema camerale si colloca al crocevia di distinti livelli di governo, richiedendo, dunque, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali». Si sottolinea altresì che la sentenza n. 251 del 2016 ha precisato che, «[n]el seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, [...] il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale [...] consiste[n]te nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni»: ciò porta ad affermare che in generale «l'adeguatezza del coinvolgimento regionale [...] lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, offerto dall'intero

procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato». Sulla base di tali capisaldi la Corte sviluppa il ragionamento che la conduce a ritenere non fondate le questioni prospettate nel caso di specie, osservando anche come la eventuale dichiarazione di illegittimità derivata dell'art. 3 del d.lgs. n. 216/2019 porterebbe a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: "a valle" perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, "a monte" perché non concertata con le Regioni prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo».

### ***La decretazione d'urgenza***

Nella giurisprudenza del 2020 la Corte costituzionale ha contribuito a consolidare gli indirizzi formulati anche con riguardo al decreto-legge, ritornando sui presupposti indicati dall'art. 77 Cost. in base ai quali il Governo può fare uso di questo strumento normativo, ovvero i «casi straordinari di necessità e urgenza», allo scopo di precisarne il significato, la portata e i corollari.

Paradigmatica al riguardo è la sentenza n. **149**, con cui la Corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 148/2017, convertito, con modificazioni, in legge n. 172/2017. Secondo il giudice rimettente, tale disposizione si sarebbe posta in contrasto con l'art. 77 Cost., con particolare riguardo all'insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione di un decreto-legge.

La disposizione censurata estende l'attività d'intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (OGC), come definiti dal d.lgs. n. 35/2017.

La Corte ricorda che il d.lgs. n. 35/2017, nel riformare la disciplina dell'intermediazione del diritto d'autore, recepiva a sua volta la direttiva 2014/26/UE (c.d. direttiva Barnier). La normativa interna, tuttavia, nel fare originariamente salva la riserva alla SIAE per l'attività d'intermediazione nella gestione dei diritti d'autore, si poneva in contrasto con tale direttiva, al punto che le istituzioni dell'UE avevano formulato perplessità riguardo alla scelta di mantenere il monopolio legale e, conseguentemente, dato avvio ai contatti per l'apertura di una procedura d'infrazione, scongiurata proprio grazie all'adozione del decreto-legge impugnato.

A questo proposito, la Corte ribadisce come «alla base di un decreto-legge possano esservi i ritardi connessi all'attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi europei». L'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure d'infrazione per mancata attuazione di norme europee, dunque, induce a escludere la carenza evidente dei presupposti di necessità e urgenza.

La Corte ricorda anche che la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge, così che il rinvio da parte della disciplina impugnata a successivi provvedimenti attuativi dell'AGCOM non costituisce di per sé motivo di illegittimità.

Infine, con riguardo all'omogeneità del decreto-legge, la Corte ricorda come «l'urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione». La Corte riconosce nell'atto impugnato un tipico caso di "decreto fiscale", che contiene interventi indifferibili discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, e dunque un provvedimento governativo «ab origine a contenuto plurimo» che integra una *ratio* unitaria, tale da renderlo rispettoso dei requisiti costituzionali anche sotto questo profilo.

### *I rapporti tra organi costituzionali*

Altro aspetto con il quale si sviluppa il presente Rapporto è legato alle decisioni inerenti alle fonti del diritto che più impattano sulle relazioni 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 decisioni della Corte costituzionale vi sono quelle occasionate dall'approvazione di una fonte legislativa, le quali si pongono a conferma del precedente giurisprudenziale costituito dall'ordinanza n. 17 del 2019.

Con l'ordinanza n. 60, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato presentati dai presidenti e componenti di alcuni gruppi parlamentari, nonché dai medesimi gruppi, avverso la legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e il relativo *iter* parlamentare di approvazione, per violazione delle prerogative costituzionali spettanti ai ricorrenti.

In particolare, i ricorrenti lamentavano l'evidente menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite, in ragione di un procedimento parlamentare di approvazione

della legge di bilancio nel quale l'esame alla Camera dei deputati si era svolto in tempi molto ridotti, in quanto caratterizzato dalla presentazione della questione di fiducia sul testo approvato precedentemente dal Senato, ove a sua volta era stato licenziato a seguito della presentazione di un maxi-emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge. Ciò, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe determinato una manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari e dei rispettivi gruppi di appartenenza, stante la loro certa riconducibilità alle «articolazioni del potere legislativo [...] quale riflesso naturale dei partiti politici, unità di misura basilare degli organi parlamentari, nonché modulo organizzativo e di esercizio delle funzioni tipico dei singoli rappresentanti».

Sotto il profilo oggettivo, il mancato svolgimento di una discussione e l'impossibilità di introdurre emendamenti al testo avrebbe determinato la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71, c. 1, e 72 Cost., nonché del principio bicamerale, del principio di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento e dei principi di leale collaborazione e di effettività del circuito di responsabilità democratica. E ciò tanto più in un contesto - quale è il momento di approvazione della legge di bilancio annuale - «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare» (ord. n. 17 del 2019).

La Corte, tuttavia, rilevata preliminarmente la carenza di legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari, ai quali, nonostante l'indiscutibile ruolo svolto a garanzia del pluralismo politico, non può essere riconosciuta la titolarità delle medesime prerogative costituzionalmente attribuite ai singoli parlamentari, non ha ritenuto condivisibile la ricostruzione operata dai ricorrenti.

Le deformazioni e le dilatazioni delle procedure parlamentari lamentate dai ricorrenti devono infatti - ad avviso dei giudici costituzionali - essere considerate nella prospettiva dell'evoluzione che ha caratterizzato, nel corso degli anni, l'*iter* legislativo e che si è traddotta tanto nella revisione dei regolamenti parlamentari dei due rami del Parlamento quanto nel consolidarsi di nuove prassi. Queste ultime, in particolare, nel tempo hanno interessato in misura crescente il procedimento legislativo parlamentare, allo scopo di conseguire il necessario equilibrio tra valorizzazione del contraddittorio, da un lato, ed efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari dall'altro. L'originaria, esclusiva valorizzazione del contraddittorio ha infatti «dovuto farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato ad un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio».

Alla luce di tali considerazioni, nella pronuncia in esame la Corte ha ritenuto che dalle

specifiche circostanze relative all'approvazione della legge di bilancio 2020 non emerga un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco e, dunque, non ha ravvisato nel caso di specie la sussistenza di una grave e manifesta violazione delle prerogative parlamentari.

Con l'ordinanza n. **197**, invece, la Corte costituzionale si è pronunciata sul conflitto promosso da un singolo senatore originato dall'approvazione, con voto di fiducia, della legge di conversione di un decreto-legge.

Il ricorso è finalizzato a chiedere che la Corte dichiari che non spettava al Senato approvare con voto di fiducia la legge n. 59/2020, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 26/2020. Il senatore asseriva la lesione delle proprie prerogative parlamentari in quanto nell'iter di approvazione della legge *de qua* sarebbe stato disposto il voto sulla questione di fiducia posta su un maxiemendamento con introduzione, in sede di conversione, di una disposizione eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto - in particolare una disposizione in "materia referendaria" rispetto al decreto che riguardava solo la "materia elettorale".

Anche in questo caso la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso. Ad un esame complessivo, infatti, quest'ultimo espone una serie di «critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti-legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo non solo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti, ma altresì avanzando valutazioni politiche in questa sede non conferenti». Seppur alla Corte competa, in via liminare, un controllo diretto all'esclusivo accertamento della sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi del ricorso, ciò non toglie che «coerenza di contenuti e chiarezza di forma costituiscono requisiti di ogni atto introduttivo di un giudizio» che aspiri a superare il filtro di ammissibilità. Il ricorso non individua con la dovuta chiarezza l'atto lesivo e le attribuzioni lese, né indica «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali», e neppure avrebbe provveduto a dimostrare la "ridondanza" delle violazioni procedurali addotte sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali.

Anche dal punto di vista contenutistico il ricorso sarebbe contraddittorio, in quanto il profilo dell'*election day* (concentrazione in una data del voto sia per le elezioni che per il referendum costituzionale) era stato oggetto di ampia discussione nei lavori parlamentari ai quali anche il ricorrente aveva partecipato.

Allo stesso modo non è possibile ricavare dall'applicazione delle disposizioni dei regolamenti parlamentari sulla questione di fiducia alcuna menomazione delle prerogative del parlamentare, come la Corte ha già affermato nella propria giurisprudenza, né il ricorrente prospetta una specifica lesione al riguardo.

Priva di argomentazione, infine, è anche l'asserita estraneità della disposizione inserita in sede di conversione rispetto al testo originario del d.l. n. 26/2020, mentre graverebbe sul ricorrente l'onere di addurre gli elementi necessari a dimostrare il difetto di omogeneità dell'emendamento.

Sempre sul punto della legittimazione attiva del singolo parlamentare, infine, occorre fare riferimento alla decisione concernente l'approvazione di una legge di riforma costituzionale, ovvero l'ordinanza n. **176**.

Il tale occasione la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso da un singolo senatore «in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), e all'approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019».

Il senatore ricorrente asseriva di essere stato eletto nella circoscrizione Estero, ragion per cui lamentava che l'approvazione della proposta di legge sulla riduzione del numero dei parlamentari arrecasse un pregiudizio sia al «diritto alla rappresentanza democratica in Parlamento, del quale numerosi elettori italiani residenti all'estero sarebbero titolari», sia, in generale, al «“principio supremo” della rappresentanza democratica», in quanto il taglio avrebbe inciso sulla proporzionalità tra eletti ed elettori residenti all'estero.

Sempre il ricorrente riteneva di poter ricavare la propria legittimazione “attiva” al conflitto dalle argomentazioni della Corte costituzionale nella ordinanza n. 17 del 2019, in quanto il singolo parlamentare, pur nella sua atomicità, può – a determinate condizioni – essere qualificato come potere dello Stato. Inoltre, non inficerebbe l'ammissibilità del ricorso, dal punto di vista oggettivo, il rango costituzionale dell'atto lesivo, visto che la Corte costituzionale ha ammesso, nella propria giurisprudenza, che anche le leggi costituzionali possono essere dichiarate illegittime se contrastanti con i principi supremi (sentenza n. 1146 del 1988).

La Corte costituzionale, proprio richiamando i cardini dell'ormai consolidato orientamento espresso nella citata ordinanza n. 17 del 2019 in ordine alla legittimazione del singolo parlamentare ad agire (o resistere) in sede di conflitto di attribuzioni, rileva tuttavia la carenza soggettiva del ricorso in quanto il ricorrente non avrebbe puntualmente specificato la menomazione delle sue prerogative. Quando questa si ritiene che derivi dalla violazione di determinati principi costituzionali, infatti, è onere del parlamentare ricorrente «motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi».

A proposito dei rapporti con il Parlamento, occorre segnalare anche le pronunce con cui la Corte, pur in assenza di una specifica previsione legislativa che conferisca simile potere, modula gli effetti temporali delle proprie decisioni allo scopo di contemperare tutti i diritti e principi costituzionali in gioco.

È il caso della sentenza n. **152**, con cui la Corte ha esaminato, tra l'altro, le questioni di legittimità costituzionale rivolte all'art. 38, c. 4, della legge n. 448/2001, in tema di pre-

stazioni assistenziali connesse all'invalidità civile, sollevate dalla Corte di appello di Torino, sez. lavoro, per violazione degli artt. 3, 38, c. 1, 10, c. 1, e 117, c. 1, della Costituzione.

Nel dichiarare l'incostituzionalità di tale previsione, la Corte ha ritenuto irragionevole il requisito anagrafico dei sessant'anni fissato dal legislatore per l'accesso al c.d. "incremento al milione" della pensione di inabilità, in ragione del fatto che «il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età». L'ampliamento della cerchia di beneficiari determina, però, una maggiore spesa a carico dello Stato - derivante dall'estensione della maggiorazione agli invalidi civili totali al compimento del diciottesimo anno di età, anziché del sessantesimo anno - che pur tuttavia non «si risolve [...] in una violazione dell'art. 81 della Costituzione, poiché nella specie vengono in gioco diritti incompressibili della persona», a garanzia dei quali - prosegue la Corte - «le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili».

In linea con l'orientamento giurisprudenziale formatosi a partire dalla sentenza n. 10 del 2015, la Corte ha fatto ricorso anche qui alla tecnica decisoria della sentenza con effetto "ex nunc", ritenendo necessario disporre la limitazione temporale degli effetti della decisione, fissandone la decorrenza unicamente dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nella prospettiva del contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma censurata con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

La Corte ha concluso precisando che resta ferma, in ogni caso, la discrezionalità del legislatore di intervenire in esito ad un diverso apprezzamento rimodulando la disciplina delle misure assistenziali vigenti, «purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione».

Da ultimo, per i profili che qui assumono rilievo e per il carattere particolarmente innovativo della tecnica decisoria impiegata dalla Corte costituzionale, vale la pena citare l'ordinanza n. 132. In continuità con la precedente ordinanza n. 207 del 2018, anche tale pronuncia è particolarmente significativa sotto diversi aspetti, dei quali merita sottolineare in questa sede, da una parte, quelli concernenti il rapporto tra Corte e Parlamento e, dall'altra, l'utilizzo della Corte costituzionale dei propri poteri di gestione del processo.

Nel caso che ha dato origine a tale ordinanza, la Corte è stata chiamata in via incidentale a giudicare sulla disciplina sanzionatoria in materia di diffamazione a mezzo stampa e la relativa compatibilità con una molteplicità di parametri costituzionali, quali l'art. 21 Cost., il principio di ragionevolezza all'art. 3 Cost., i principi di offensività del reato, all'art. 25 Cost., e quello di rieducatività della pena, all'art. 27, comma 3, Cost., la libertà

d'espressione all'art. 10 della CEDU, per come interpretato dalla Corte EDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.

La Corte costituzionale, facendo leva soprattutto sugli indirizzi formulati nella giurisprudenza della Corte EDU, giudica necessaria e urgente una complessiva rimediazione del bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica, che nella legislazione italiana vigente si sostanzia nella sanzione detentiva per il delitto di diffamazione. Secondo la Corte, però, «un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore», a fronte delle diverse soluzioni percorribili in merito alle «complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».

Il giudice costituzionale, rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore, sconta infatti la limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei relativi poteri decisorii; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco.

Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano in corso di esame avanti alle Camere, la Corte «ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati».

## ***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.

Analogamente a quanto rilevato nel precedente Rapporto 2019-2020, anche la giurisprudenza presa qui in esame e più direttamente rilevante si caratterizza per due indirizzi principali, riconducibili, da un lato, alla c.d. saga Taricco e, dall'altro, al seguito dell'*obiter dictum* contenuto nella precedente sentenza n. 269 del 2017 sulla questione della c.d. doppia pregiudizialità.

La c.d. saga Taricco, per gli aspetti qui di maggiore interesse, si concentra sull'opera-

bilità 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 vicenda è segnata da diverse pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e della Corte costituzionale italiana, caratterizzate da scambi di argomentazioni, per molti versi antitetiche, e da differenti ricostruzioni offerte all'istituto della prescrizione e alle garanzie riconosciute all'imputato. Da una parte, la CGUE 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], con la conseguenza di rendere non applicabile la disciplina interna 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".

Rinviando al Rapporto 2019-2020 per una ricostruzione più dettagliata della vicenda e delle pronunce che l'hanno scandita, giova qui osservare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. **278**, abbia fatto seguito ai propri indirizzi confermando la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione, in occasione, peraltro, di un giudizio avente ad oggetto alcune misure adottate nel corso dell'emergenza pandemica.

Ad essere impugnate sono state le previsioni del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020, e il d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 40/2020, nella parte in cui disponevano la sospensione del termine di prescrizione del reato, anche per i fatti commessi anteriormente al 9 marzo 2020, e la proroga all'11 maggio 2020 degli effetti della suddetta sospensione.

Replicando alle censure prospettate dai giudici rimettenti, la Corte dichiara innanzitutto infondate quelle che si rivolgono alla presunta violazione dell'art. 25, c. 2, Cost., nella parte in cui esso sancisce il principio di irretroattività della legge penale e che, secondo i giudici *a quibus*, preclude l'applicazione retroattiva di disposizioni legislative tali da modificare *in peius* la disciplina della prescrizione.

Sul punto la Corte ribadisce, come sopra accennato, i propri indirizzi secondo cui tale parametro costituzionale sancisce un «principio di legalità penale sostanziale» nel cui ambito di applicazione rientra anche la prescrizione. Il rispetto del suddetto principio, che concretizza un diritto fondamentale della persona accusata di un reato, implica pertanto che la legge vigente al momento della commissione del fatto definisca non solo la condotta penalmente rilevante e la pena, ma anche la dimensione temporale della puni-

bilità attraverso la definizione del tempo, ovvero la durata “tabellare” prevista in generale dall’art. 157 c.p., decorsa la quale la condotta non sarà più punibile in quanto il reato dovrà considerarsi estinto, fatti ovviamente salvi i casi in cui la legge preveda, stante la gravissima natura del reato, la non estinzione dello stesso in seguito al decorso della prescrizione (art. 157, ultimo comma, c.p.).

Secondo la Corte, il rispetto del principio di legalità comporta che – come la condotta penalmente sanzionata deve essere definita dalla legge con sufficiente precisione e determinatezza, talché sarebbe costituzionalmente illegittima la previsione di un reato in termini sostanzialmente indefiniti e generici – parimenti «la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata: «tale non è – sul versante sostanziale della garanzia – la cosiddetta “regola Taricco” di derivazione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale – ampliando la misura “tabellare” del tempo di prescrizione di alcuni reati fiscali in materia di tributi armonizzati – non ha ingresso nel nostro ordinamento, neppure *ex nunc*, stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona la maggiore estensione temporale della prescrizione (sentenza n. 115 del 2018)».

L’art. 159 c.p., dal canto suo, definisce una causa generale di sospensione, prevedendo che «il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge». Come evidenziato dalla Corte, la sospensione della prescrizione che, in forza di tale disposizione, deriva automaticamente in seguito alla sospensione *ex lege* del procedimento o processo penale, è coerente con il bilanciamento tra l’esigenza di perseguire le condotte realizzate in violazione della legge penale e di assicurare tutela alle vittime del reato e l’interesse dell’imputato di ottenere il proscioglimento per estinzione del reato, in seguito al decorso del termine di prescrizione. Tale «bilanciamento tra valori di rango costituzionale», che sta a fondamento della definizione da parte del legislatore del termine di prescrizione, risulterebbe alterato qualora – come rilevato dai giudici rimettenti – una disposizione di legge che preveda la sospensione dei procedimenti e processi penali a causa di una calamità, disponesse la sospensione del decorso della prescrizione per i soli reati commessi dopo la suddetta disposizione.

Nel merito, tuttavia, la Corte rileva come la sospensione della prescrizione disposta dal d.l. n. 18/2020 vada ricondotta alla fattispecie della «particolare disposizione di legge» richiamata dall’art. 159 c.p., e dunque può dirsi essere anteriore alle condotte contestate agli imputati nei giudizi *a quibus*. Si esclude, quindi, che si sia in presenza di un intervento legislativo in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole.

Tale conclusione non può dirsi inficiata in ragione del fatto che l’art. 83, c. 1 e 2, del d.l. n. 18/2020, entrato in vigore il 17 marzo 2020, abbia previsto la sospensione dei processi e dei procedimenti penali a partire dal 9 marzo. Come rilevato dalla Corte, infatti, la tem-

poranea sospensione dei procedimenti e dei processi penali tra il 9 e il 17 marzo 2020 e la simmetrica sospensione del termine di prescrizione trovano il loro fondamento normativo nell'art. 1 del d.l. n. 11/2020 che è, invece, entrato in vigore il 9 marzo 2020. Benché tale disposizione non sia stata convertita in legge e sia stata abrogata dall'art. 1 della legge n. 27/2020, quest'ultima ne ha fatti salvi gli effetti prodottisi, unitamente a quelli oggetto del precedente d.l. n. 9/2020. Deve pertanto ritenersi che il rinvio dei procedimenti e processi penali nel periodo tra il 9 e il 17 marzo 2020 e la conseguente sospensione della prescrizione trovino fondamento in una norma già vigente alla data del 9 marzo 2020.

La Corte prende in esame anche le censure riferite al contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 117 c. 1, Cost., per interposizione dell'art. 7 CEDU, dichiarandole inammissibili proprio in ragione della qualifica sostanziale riconosciuta all'istituto della prescrizione. Benché la previsione di disposizioni e principi analoghi nella Costituzione e nella CEDU possa condurre ad una «concorrenza di tutele», infatti, la qualificazione della prescrizione da parte della Corte EDU come un istituto processuale fa derivare una tutela meno estesa rispetto a quella assicurata dall'art. 25, c. 2, Cost., per come interpretato dalla stessa Corte costituzionale.

Parimenti inammissibile viene giudicata la censura prospettata in relazione all'articolo 49 della Carta dei diritti dell'UE. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, infatti, che la tutela garantita da tale Carta possa essere richiamata come parametro interposto per sindacare la legittimità costituzionale di una disposizione solo qualora la «fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo». Come rilevato dal Giudice delle leggi, tale condizione non è ravvisabile nel caso di specie, in cui il procedimento a quo aveva ad oggetto un reato di calunnia che «non ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea».

Il secondo degli indirizzi battuti dalla Corte costituzionale nel 2020, come anticipato, ha interessato la questione della c.d. doppia pregiudizialità, susseguente all'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017. In tale occasione – si ricorda – 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 la questione incidentale di legittimità costituzionale prima del rinvio pregiudiziale alla CGUE, sì da assicurare un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale. Con le successive pronunce, riportate nel Rapporto 2019-2020 (cui si rinvia), la Corte costituzionale aveva poi assestato la propria posizione superato i principali elementi di attrito tra il proprio orientamento e la giurisprudenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, ammettendo – in estrema sintesi – che il giudice comune possa ricorrere previamente alla CGUE, interpellando eventualmente in seconda battuta anche il Giudice delle leggi, e che anche Corte costituzionale fosse abilitata a proporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Anche nel corso del 2020 la Corte costituzionale ha avuto occasione di dar seguito a tali orientamenti. Con la sentenza n. **11** la Corte ha affrontato, nel merito, la questione di legittimità sollevata da un collegio arbitrale rituale avente ad oggetto alcune previsioni della legge n. 362/1991 circa la titolarità dell'esercizio di farmacie private. In particolare, si dubita della legittimità della legge nella parte in cui prevede una incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato non solo nei confronti di persone fisiche e soci di società di persone che siano titolari di farmacie private, ma anche soci di società di capitali che acquisiscano tali farmacie senza rivestirne compiti di gestione o di direzione, per un asserito contrasto, fra l'altro, con la libertà di impresa protetta a livello costituzionale e da parte del diritto dell'UE.

La Corte dichiara infondata la questione per erroneità della interpretazione della norma denunciata, dato che l'incompatibilità disposta dalla norma impugnata non è riferibile ai soci, di società di capitali titolari di farmacie, che si limitino ad acquisirne quote, senza essere ad alcun titolo coinvolti nella gestione della farmacia.

A rilevare ai fini del presente discorso è la dichiarazione di infondatezza dell'eccezione di inammissibilità avanzata dal Governo per il profilo dell'erronea evocazione di disposizioni del diritto dell'UE. Nel caso di specie, come anticipato, la questione sollevata dal giudice rimettente rientrava in astratto nei casi suscettibili di "doppia pregiudizialità". Il collegio arbitrale - probabilmente anche per via dei limiti all'attivazione del rinvio pregiudiziale che incontrano gli arbitri, ai quali una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia nega la qualifica di organo giurisdizionale nazionale ex art. 267 TFUE - si trovava costretto a rivolgersi direttamente ed esclusivamente alla Corte costituzionale. Quest'ultima ha ribadito che, qualora sia lo stesso giudice comune a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell'UE attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni, essa non potrà esimersi dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri, inclusa la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò posto, la Corte costituzionale, dopo aver constatato l'errata interpretazione della norma denunciata da parte del giudice rimettente, non ha ritenuto neppure di dover attivare un rinvio pregiudiziale alla CGUE, ritenendo che l'interpretazione da essa fornita rendesse la disposizione del tutto compatibile sia con il parametro nazionale sia con il parametro europeo, in specie, con gli artt. 3 TUE, 49 TFUE e 16 della Carta dei diritti dell'UE.

Ad uno esito diverso da quello citato in precedenza giunge invece la Corte costituzionale con l'ordinanza n. **182**, riguardante, nel merito, il diritto alla parità di trattamento per i cittadini non appartenenti all'UE nel settore della sicurezza sociale e, in particolare, nell'accesso all'assegno di natalità e di maternità.

In base alla normativa interna vigente, l'accesso a detti sussidi familiari da parte di questi ultimi è subordinato al requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti

di lungo periodo, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 286/1998 e dal d.lgs. n. 151/2001. Di contro, numerose disposizioni del diritto dell'UE sembrerebbero porsi in contrasto con il regime interno, a partire dall'art. 34 della Carta dei diritti dell'UE, dedicato alla sicurezza sociale e assistenza sociale, e soprattutto la direttiva 2011/98/UE, che disciplina una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico e si prefigge, tra l'altro, l'obiettivo di assicurare l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, per quanto concerne, fra l'altro, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, comprensivi dell'assegno di natalità e l'assegno di maternità.

Sebbene la questione implichi profili di incompatibilità con gli artt. 3 e 31 Cost., il giudice rimettente evidenzia come siano numerosi i profili di rilevanza con disposizioni della Carta dei diritti dell'UE, segnatamente, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 di quest'ultima. Poiché il giudice rimettente ha ritenuto di sollevare in primo luogo una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme di tale Carta, la Corte costituzionale ha confermato il proprio orientamento secondo cui è suo compito valutare se le disposizioni censurate infrangano sia principi costituzionali sia le garanzie sancite da tale Carta. Ciò posto, la Corte costituzionale ha rimarcato altresì il ruolo della Corte di giustizia di interprete del diritto dell'UE e ha confermato che, prima di decidere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate, è necessario interrogare quest'ultima sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'UE che incidono sul diritto nazionale. Così facendo, la Corte costituzionale ha enfatizzato ulteriormente l'importanza riconosciuta al dialogo con la Corte di giustizia attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale per assicurare la corretta e uniforme interpretazione del diritto dell'UE e la salvaguardia dei diritti in questione in una prospettiva di massima espansione.

Da ultimo, occorre riferire come nel periodo qui considerato la Corte costituzionale si sia pronunciata anche sulla diversa ipotesi in cui il rinvio pregiudiziale sia stato previamente esperito dal giudice *a quo*.

In particolare, con la sentenza n. **254**, la Corte ha giudicato su alcune questioni di legittimità costituzionale relative alla legge n. 183/2004 e al d.lgs. n. 23/2015, concernenti la tutela da accordare al lavoratore in caso di licenziamenti intimati in difetto di giustificato motivo o di giusta causa.

Delle censure mosse nei confronti della normativa impugnata, merita qui concentrare l'attenzione su quella che si rivolge alla complessiva inadeguatezza della tutela, esclusivamente indennitaria, prevista dal d.lgs. n. 23/2015, lamentando la violazione degli artt. 10 e 117, c. 1, Cost., a motivo che la materia dei licenziamenti collettivi sarebbe riconducibile alle competenze normative dell'UE e risulterebbe quindi in contrasto con la Carta dei diritti dell'UE, segnatamente con l'art. 30, che riconosce il diritto di ogni lavoratore alla tutela contro il licenziamento ingiustificato in conformità al diritto dell'UE e alle legislazioni e prassi nazionali, nonché con gli artt. 20, 21, e 47 della stessa, a motivo che la

normativa nazionale in questione determinerebbe un arretramento di tutela rispetto a quanto richiesto dal rispetto di tali disposizioni.

La Corte costituzionale dà conto delle novità sopravvenute all'ordinanza di rimessione del giudice rimettente, il quale, nell'ottica della doppia pregiudizialità, aveva ritenuto di proporre contemporaneamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia - al fine di chiarire l'interpretazione delle disposizioni della Carta dei diritti dell'UE - e l'incidente di costituzionalità. Il Giudice delle leggi rileva quindi che, a seguito di tale rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia si era già pronunciata con ordinanza del 4 giugno 2020 (causa C-32/20, TJ contro Balga srl), dichiarando manifestamente irricevibili le questioni proposte. La Corte di giustizia aveva infatti rilevato l'assenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'UE, segnatamente la direttiva 98/85/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, e la misura nazionale in questione, come richiesto dall'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti dell'UE, non essendo sufficiente la mera affinità tra le materie prese in esame o l'indiretta influenza che una materia esercita sull'altra.

La Corte costituzionale rileva quindi che, in conformità a tali indicazioni, è anche suo compito operare una rigorosa ricognizione dell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, in quanto la Carta dei diritti dell'UE può essere invocata solo quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto dell'UE. In particolare, la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, così come le modalità adottate dal datore di lavoro nel dar seguito ai licenziamenti, sono materie che, nella ricostruzione fornita dalla Corte di giustizia, non si collegano con gli obblighi discendenti dalla direttiva 98/85/CE, e restano dunque affidate alla competenza degli Stati membri. Di conseguenza, anche per il Giudice delle leggi la situazione giuridica della ricorrente nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e, pertanto, quest'ultimo non può essere invocato come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.

### ***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 delle indicazioni fornite dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), specie a fronte di indirizzi giurisprudenziali consolidati, per una più precisa definizione dei confini e delle condizioni cui il legislatore nazionale deve attenersi nell'esercitare la propria potestà normativa quando vengano in gioco libertà e diritti fondamentali. Sul punto si rinvia anche al Quaderno sulle sentenze CEDU riguardanti l'Italia nel 2020 dell'Osservatorio sulle sentenze CEDU dell'avvocatura della Camera riprodotto in appendice.

A venire in rilievo, innanzitutto, è la sentenza n. **32**, concernente la portata del divieto di efficacia retroattiva delle norme penali sfavorevoli in ordine al trattamento penitenziario.

La Corte costituzionale ha modo di pronunciarsi sulle questioni di legittimità sollevate da molteplici giudici avverso la legge n. 3/2019 nella parte in cui non è previsto che le modifiche apportate alla legge n. 354/1975 (“norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”), ovvero l’inserimento di alcuni delitti contro la pubblica amministrazione tra quelli sottoposti al regime “ostativo” ivi previsto, si applichino soltanto ai condannati per fatti commessi successivamente all’entrata in vigore della legge n. 3/2019. Ciò, a detta dei rimettenti, costituirebbe violazione dell’art. 25, c. 2, Cost. e dell’art. 117, c. 1, Cost., in relazione all’art. 7 della CEDU sotto il profilo del principio di legalità e non retroattività della pena.

Dall’art. 25, c. 2, Cost. discende il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante ma anche il divieto di applicare retroattivamente una legge che prevede pene più severe per fatti già oggetto di rilevanza penale. Tale divieto è poi esplicitato nell’art. 7, par. 1, secondo periodo, CEDU.

La Corte EDU, più volte e in particolare nella sentenza della Grande Camera “Del Rio Prada contro Spagna” del 2013, ha ribadito che in linea di principio le modifiche alle norme sull’esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all’art. 7 CEDU. Sono invece soggette a tale divieto quelle modifiche che determinano il mutamento della portata applicativa della pena imposta dal giudice, dato che, diversamente, gli Stati resterebbero liberi di adottare misure che retroattivamente definiscono nuovamente la portata della pena imposta in senso sfavorevole all’interessato.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto necessario procedere a una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall’art. 25, c. 2, Cost., in relazione alla disciplina dell’esecuzione della pena, distinguendo tra meri benefici penitenziari e le “pene” alternative alla detenzione. Di conseguenza, viene dichiarata l’illegittimità delle norme impugnate nella parte in cui le modifiche introdotte alla legge n. 354/1975 si applicano anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 3/2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione, della liberazione condizionale e del divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione; la Corte dichiara altresì l’illegittimità costituzionale di tali norme nella parte in cui non prevedono che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell’entrata in vigore della medesima legge, abbiano già raggiunto livelli di rieducazione adeguati alla concessione del beneficio stesso.

Di interesse è anche l’ordinanza n. **132**, sulla compatibilità con la Costituzione delle norme che prevedono sanzioni detentive a carico dei giornalisti condannati per diffamazione, di cui si è già dato conto *supra* in ragione delle peculiarità della tecnica decisoria impiegata e della ricerca di un dialogo con il legislatore. Giova riprendere anche qui tale

pronuncia per mettere in luce ulteriori profili.

Ad essere oggetto di impugnazione – si ricorda – è l'art. 13 della legge n. 47/1948, laddove è prevista la pena della reclusione, in via alternativa o cumulativa rispetto alla multa, a carico di chi è condannato per il delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, in relazione, fra l'altro, all'art. 117, c. 1, Cost. e l'art. 10 CEDU.

La Corte EDU è più volte intervenuta sulla materia ed ha stabilito che «l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (hate speech) o di istigazione alla violenza» (sentenza della Grande Camera 17 dicembre 2004, *Cumpana e Mazare contro Romania*).

In più recenti pronunce (sentenza 24 settembre 2013, *Belpietro contro Italia*; sentenza 7 marzo 2019, *Sallusti contro Italia*) la Corte EDU ha sì ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, ma ha ritenuto sproporzionata l'inflizione di una pena detentiva anche se condizionalmente sospesa.

La Corte costituzionale ha precisato come la libertà di manifestazione del pensiero costituisca un diritto fondamentale, nel cui ambito la libertà di stampa assume rilevante importanza in ragione del ruolo essenziale che nel funzionamento del sistema democratico è assegnato al giornalismo.

Il legittimo esercizio da parte della stampa e degli altri media della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione, dunque, richiede di essere bilanciato con interessi e diritti diversi, parimenti di rango costituzionale, che lo limitano. Fra tali limiti si colloca la reputazione della persona, che costituisce diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. e componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU.

Il bilanciamento realizzabile nelle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; ma tale bilanciamento è inadeguato anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, anche se sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che pure abbiano illegittimamente offeso la reputazione altrui.

Tutto ciò esige una rimodulazione del bilanciamento, necessariamente affidata al legislatore, tale da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica con le altrettanto rilevanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi da parte dei giornalisti.

### *Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali*

Dalla giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2020 emergono 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. Ai limitati fini del presente Rapporto verranno presi in considerazione alcuni profili che paiono qualificanti a questo scopo.

#### *L'intreccio delle competenze legislative*

Un primo profilo su cui occorre soffermare l'attenzione riguarda gli sforzi compiuti dalla Corte costituzionale per sciogliere le ipotesi di intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Innanzitutto, l'intreccio di competenze può raggiungere una complessità tale da costringere a ricondurre una disciplina normativa entro una pluralità di materie spettanti alla potestà legislativa di differenti soggetti.

A riprova può essere offerto l'esempio della sentenza n. **119**, originata dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Veneto nei confronti della l. Veneto n. 30/2016, ove questa consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali.

La Corte osserva che le deroghe alle distanze minime di fonte locale attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria, e rileva che in tempi recenti, anche l'ordinamento statale, perseguendo obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ha differenziato il grado di cogenza delle distanze minime in base alla densità edificatoria della zona omogenea.

Secondo la Corte la disciplina delle distanze attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina rientri nella materia "ordinamento civile" ex art. 117, c. 2, lett. l, Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nondimeno, viene altresì sottolineato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche –, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del "governo del territorio" ex art. 117, c. 3, Cost. Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e la potestà legislativa concorrente della Regione

in materia di governo del territorio, la Corte mette in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate.

Ciò premesso, la Corte osserva che la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali.

Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano - come per effetto della norma regionale ora in scrutinio - non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.

La giurisprudenza presa qui in esame offre anche esempi di decisioni che hanno condotto ad esiti opposti, segnatamente in favore dello Stato.

Si pensi alla sentenza n. **208**, che ha interessato l'istituzione, da parte del d.l. n. 119/2018, convertito, con modificazioni, in legge n. 136/2018, della "Autorità di sistema portuale dello Stretto" e della "Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio".

La Corte, dopo aver proceduto ad una ricostruzione della disciplina sulla riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale, rileva come le disposizioni impugnate non tocchino le competenze regionali, ma costituiscano esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di tali Autorità rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

In primo luogo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei "porti e aeroporti civili", che per costante giurisprudenza ricomprende fra tali principi i profili organizzativi fondamentali.

Sotto un diverso profilo, inoltre, deve considerarsi che tali Autorità sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle fun-

zioni esercitate dalle stesse autorità, la disciplina delle quali esula dai principi fondamentali. Gli interventi legislativi di riordino di tali enti, tuttavia, risultano espressione anche della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. g, Cost., ossia "ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali".

Per queste ragioni, la normativa impugnata non presenta i profili di illegittimità lamentati, e neppure vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione, dovendosi ricondurre a diverse potestà legislative spettanti allo Stato.

A fronte della complessità che l'intreccio di competenze legislative di Stato e Regioni può assumere, anche nel periodo preso qui in considerazione la Corte coglie l'occasione di insistere sulla rilevanza del principio di leale collaborazione nei rapporti tra livelli di governo.

È quanto avvenuto, nello specifico, con la sentenza n. 217, nella quale la Corte affronta la portata generale di tale principio in relazione al potere sostitutivo esercitato dallo Stato ex art. 120 Cost. nel caso di Regioni sottoposte a piani di rientro e commissariamento.

La pronuncia ha ad oggetto questioni di legittimità costituzionale mosse dal Governo su alcune previsioni della l. Lazio n. 13/2018, concernenti, fra l'altro, la realizzazione di una struttura sanitaria, ritenute in contrasto con le competenze del *commissario ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, in violazione quindi del principio di leale collaborazione espressamente enunciato all'art. 120 Cost.

La Corte, ricostruite le vicende del disavanzo sanitario della Regione Lazio e del Piano di rientro ad esso dedicato, con relativo commissariamento, osserva che in questo quadro l'apertura di nuove strutture sanitarie è riconducibile ai provvedimenti che la Regione non poteva assumere in modo autonomo, rientrando invece nelle competenze del *commissario ad acta*.

La Corte, in particolare, si impegna in una ricostruzione della portata del principio di leale collaborazione, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» e che non si attenua nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e Regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, c. 2, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e Regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali. E, sebbene l'art. 120, c. 3, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale, è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della Regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in defini-

tiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci.

Alla luce delle norme citate, una legge regionale che interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario risulta assunta in palese violazione del principio di leale collaborazione, il quale esige che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro.

### ***La definizione dei confini delle materie e la compresenza di interventi statali e regionali***

Un ulteriore profilo di interesse emerge dalla giurisprudenza costituzionale vertente su specifiche materie, la quale offre l'occasione per evidenziare alcuni nodi problematici ricorsivi nel riparto di potestà legislativa, soprattutto a partire dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Si tratta, in particolare, non tanto del concorso di interventi legislativi nelle materie elencate al c. 3 dell'art. 117 Cost., espressamente distinto in principi fondamentali e normativa di dettaglio, quanto alla compresenza di normative statali e regionali che, di fatto, insistono legittimamente su determinati ambiti materiali anche al di fuori delle materie qualificate come di potestà legislativa concorrente.

Preliminarmente occorre richiamare l'attenzione su quegli indirizzi giurisprudenziali circa l'individuazione della materia entro cui ricade la disciplina impugnata. Significativa al riguardo è la sentenza n. 38, con cui la Corte costituzionale giudica sulle previsioni della l. Piemonte n. 19/2018 che consente al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

La Corte affronta il problema della identificazione della "materia" ai fini della individuazione della relativa competenza. Con ciò, trova conferma la giurisprudenza secondo cui l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina.

La Corte fa applicazione del criterio – già utilizzato con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» – che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre», ed individua nella "tutela della salute" la materia "prevalente", in relazione alla stretta inerenza che la disposizione impugnata presenta con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza. Di conseguenza, la Corte dichiara l'illegittimità della normativa

regionale per contrasto con i principi fondamentali definiti dallo Stato.

Una prima materia tradizionalmente oggetto di significative pronunce è la “tutela della concorrenza”, la quale si presta bene ad evidenziare la valenza trasversale che certe materie di potestà legislativa esclusiva statale possono assumere e, al contempo, i limiti cui esse vanno incontro.

Con la sentenza n. **56** la Corte ha preso posizione sulle censure mosse dalla Regione Calabria nei confronti del d.l. n. 135/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 12/2019, recante un nuovo regime dell’attività di noleggio con conducente (NCC). Secondo la Regione, l’introduzione di una dettagliata disciplina delle modalità operative di svolgimento, dell’organizzazione e delle tempistiche del servizio di NCC, nonché di obblighi specifici di documentazione, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale (art. 117, c. 4, Cost.).

La Corte riconosce che il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, ma anche che su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all’art. 117, c. 2, lett. e, Cost. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, infatti, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta.

Sul punto, la Corte richiama la sua giurisprudenza per cui la nozione di “concorrenza” «non può non riflettere quella operante in ambito europeo. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)». La Corte precisa altresì che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà, e che il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali – definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

Sotto un diverso profilo, la Corte ha anche valutato se il riferimento alla tutela della concorrenza non possa essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie

di competenza regionale, in quanto l'esercizio della competenza trasversale, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi. Ha peraltro precisato che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento può presentare «anche un contenuto analitico».

Altra materia che, fin dalle prime pronunce dopo la modifica del Titolo V, ha manifestato una accentuata trasversalità è la **“tutela dell'ambiente”**, per la quale emerge frequentemente l'esigenza di contemperare la garanzia uniforme sull'intero territorio nazionale e le istanze di tutela maggiori, o diversificate, in relazione alle specificità regionali.

Con la sentenza n. **88** la Corte replica alle censure mosse dal Governo verso alcune previsioni della l. Basilicata n. 4/2019, nella parte in cui si disciplina l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando - solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli - i valori limite stabiliti dal d.lgs. n. 152/2006 e stabilendo così criteri più restrittivi di quelli di cui alla normativa statale.

La Corte osserva come, secondo il d.lgs. n. 152/2006, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano sottoposti alla disciplina dei rifiuti, riconducibile alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Ritiene altresì costante l'affermazione - secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Quanto a tali interventi, la Corte ha affermato che la collocazione della materia “tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema” tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate».

La competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico, tuttavia, non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. s, Cost. Tali esigenze di uniformità non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma, non di meno, dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

La disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante

dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili, nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto che, in base alla normativa europea, spetta agli Stati membri decidere. Le restrizioni introdotte dalla Regione Basilicata con la disposizione impugnata si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento.

Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve quindi attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Tale competenza ben le potrebbe consentire, in primo luogo, l'adozione di limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate. Inoltre, fermo restando il rispetto dei valori limite stabiliti dalla normativa statale, l'intervento delle Regioni potrebbe anche tradursi nel miglioramento della qualità dei fanghi prodotti sul loro territorio nell'ambito del servizio idrico integrato.

Con la sentenza n. **258** la Corte ha preso posizione sulle censure mosse dal Governo ad alcune parti della l. Puglia n. 34/2019, con le quali, fra l'altro, si stabilisce quali sono i criteri per ritenere che la modifica degli impianti non avrà impatti negativi sull'ambiente e potrà, quindi, realizzarsi senza sottoporsi a valutazioni d'impatto ambientale (VIA).

La Corte rileva che il legislatore regionale persegue l'obiettivo di accelerare le tempistiche e alleggerire le procedure per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici degli impianti eolici e fotovoltaici, nella convinzione di agire in conformità agli indirizzi del legislatore europeo e in considerazione del fatto che il legislatore statale nulla ha previsto circa i criteri e le soglie di potenza rispettati i quali gli interventi su impianti esistenti non debbano assoggettarsi alla verifica di assoggettabilità o alla VIA.

Secondo la Corte, però, l'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. Il codice dell'ambiente prevede apposita disciplina sui progetti di impianti eolici e per conversione fotovoltaica che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale. Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA, demandando ad un regolamento ministeriale il compito di definire criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. La ricerca del punto di equilibrio tra l'esi-

genza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, c. 2, lett. s, Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale.

Altra materia di potestà legislativa statale esclusiva su cui, nel corso del 2020, la Corte è tornata più volte a pronunciarsi è l'«ordine pubblico e sicurezza», con alcune decisioni che fanno emergere come, anche in questo ambito, le Regioni possano essere chiamate ad adottare una propria disciplina e elaborare politiche territoriali.

È accaduto con la sentenza n. **236**, avente ad oggetto la l. Veneto n. 34/2019 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), impugnata dal Governo assumendone il contrasto complessivamente con gli artt. 117, c. 2, lett. g) e h), e 118, c. 3, Cost. Tale legge regionale mira essenzialmente, tra l'altro, a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, c. 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, c. 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5). Per «controllo di vicinato» la legge impugnata intende «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

La Corte riassume gli esiti della propria giurisprudenza in materia di sicurezza e prevenzione della criminalità, rilevando come l'endiadi contenuta nella lett. h dell'art. 117, c. 2, Cost. allude al complesso di «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento». Tali funzioni costituiscono una «materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei

essenziali; materia che, peraltro, «non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale». Conseguentemente, «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio», rientranti per l'appunto nel genus della "sicurezza secondaria".

Alla luce di questo parametro, la Corte osserva che - nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la «repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone - l'espressa menzione, nella definizione stessa di "controllo di vicinato" della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico riconducibili alla nozione di "sicurezza secondaria", non possa che riferirsi alla specifica finalità di "prevenzione dei reati", da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio. Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile - assieme alla funzione di "repressione dei reati" - al concetto di "sicurezza in senso stretto" o "sicurezza primaria", di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. h, Cost.

Né, d'altra parte, le previsioni della legge regionale impugnata appaiono riconducibili a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale ai sensi dell'art. 118, c. 3, Cost. Esse, infatti, disciplina direttamente, al di fuori del quadro istituzionale recato oggi del d.l. n. 14/2017, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, c. 3, Cost.

Da segnalare anche la sentenza n. **177**, in risposta all'impugnazione da parte del Governo di alcune previsioni del Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza della Regione Puglia di cui alla l.r. n. 14/2019.

La Corte rileva che per il perseguimento dell'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 118, c. 3, Cost., la legislazione statale ha introdotto una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (riprendendo anche la sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali,

nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1 del d.l. n. 14/2017). Le Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti «volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento», anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, c. 2, del d.l. n. 14/2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, muovendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, cc. 3 e 4, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019).

In questo contesto, la Corte ha ritenuto legittime le disposizioni della legge della Regione Puglia riguardanti l'istituzione di un "osservatorio-legalità" con funzioni consultive in favore degli organi politici e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, così come le disposizioni volte ad impegnare la Regione alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi (compresa l'adozione di un "rating" buone prassi" sull'uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo), così come le disposizioni volte a stimolare promuovere la stipula di accordi e convenzioni con autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale.

Risultano invece illegittime, alla luce del parametro sopra individuato, le disposizioni che prevedono la predisposizione di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata - in quanto in contrasto con le attribuzioni e l'unitarietà di azione della Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie, ed in quanto in contrasto con la disciplina sulla protezione dei dati personali, essendo l'accesso a tale nuova banca dati "accessibile a tutti" - così come le disposizioni che attribuivano alle Aziende regionali per la casa e per l'abitare funzioni in materia di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione dei beni confiscati: anche in questo caso tali disposizioni - non di mera promozione ma suscettibili di immediata applicazione - si sovrapponevano alla normativa statale "antimafia" che regola le fasi successive al trasferimento del bene in capo ai Comuni.

Ai fini del presente Rapporto, secondo la logica sopra indicata, assume rilievo anche la materia dell'"ordinamento civile", in relazione alla quale, nel 2020, la Corte è intervenuta con una significativa pronuncia che ha interessato l'ambito del c.d. terzo settore.

La sentenza n. **131**, in particolare, interessa le disposizioni della l. Umbria n. 2/2019, nella parte in cui disciplina le cooperative di comunità prevedendone un coinvolgimento nell'attività di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento previste all'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS), di cui al d.lgs. n. 117/2017, senza che quest'ultimo faccia menzione delle cooperative di comunità tra gli enti del Terzo settore (ETS) coinvolgibili allo scopo.

La Corte osserva che il CTS stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Evidenzia la Corte come si tratti di una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, c. 4, Cost. Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile». Nella suddetta disposizione costituzionale si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

In questo contesto, l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria. Si instaura, in questi termini, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale, tuttavia, non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica. La originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

La Corte precisa quindi che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia “ordinamento civile” non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS,

ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche». Il legislatore regionale, dunque, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS, non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici.

Da ultimo, merita fare riferimento anche ad un caso nel quale la Corte fa salva la normativa regionale.

È l'esempio offerto dalla sentenza n. **91**, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul c.d. fattore famiglia, istituito dalla legge Piemonte n. 16/2019, quale indicatore generale sulla situazione patrimoniale/reddituale delle famiglie, da utilizzare tra l'altro per "prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa".

Le censure del Governo si appuntano essenzialmente sull'indeterminatezza delle situazioni alle quali tale fattore verrebbe applicato e soprattutto sul fatto che l'art. 3 della legge regionale ricomprende in tale ambito prestazione di carattere sanitario. Secondo il Governo, sia la predeterminazione del c.d. *ticket* che quella del c.d. *super ticket* per i non esenti per un importo pari ad euro 10 devono essere stabiliti dalla legge statale. Solo rispetto al caso del *super ticket* le Regioni possono individuare forme alternative di compartecipazione alla spesa sanitaria dei non esenti, tuttavia assicurando la non alterazione del gettito complessivo.

La Corte costituzionale, nel ricostruire il complesso sistema di finanziamento dei servizi sanitari, articolato su più livelli e che attinge a molteplici fonti di finanziamento nazionali e locali, precisa che, nonostante l'intriccatezza del sistema delle fonti, in cui in effetti la predisposizione di un ulteriore indicatore quale il "fattore famiglia" rischia di determinare un nuovo elemento di incertezza, si spende in un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'istituto, dichiarando l'infondatezza della questione di costituzionalità. Il "fattore famiglia", a giudizio della Corte, non andrebbe ad incidere sul regime delle compartecipazioni alla spesa sanitaria per come definito dalla fonte statale, ma riguarderebbe la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale, non determinando neppure effetti distorsivi sulla programmazione e stima della spesa sanitaria. Anche la questione della possibile sovrapposizione conflittuale della normativa sul "fattore famiglia" con la normativa ISEE viene dichiarata non fondata dalla Corte, in quanto il d.P.C.M. n. 159/2013 "fa salve" le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali.

All'esito dell'interpretazione delle norme coinvolte e della loro asserita compatibilità reciproca, la Corte *in primis* riafferma che l'attribuzione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni alla normativa statale non esclude la possibilità che le regioni

intervengano per garantire livelli ulteriori di tutela; in secondo luogo, riferendo la disciplina impugnata alla materia dei servizi sociali, rientrante nella competenza di tipo residuale, la Corte considera come pienamente legittimo l'intervento legislativo regionale

### **Fonti secondarie statali e vincoli derivanti per le Regioni**

La giurisprudenza costituzionale nel periodo preso qui in esame offre alcune interessanti pronunce che intercettano la questione del carattere vincolante o meno delle fonti statali di rango secondario nei confronti delle Regioni; fonti che, peraltro, non possono costituire – come noto – oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Gli indirizzi giurisprudenziali sul punto trovano conferma, innanzitutto, nella sentenza n. **180**. In tale occasione la Corte si pronuncia sulla l. Lombardia n. 4/2019, nella parte relativa alle attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. La Corte respinge il ricorso, rilevando come esso sia basato sulla considerazione per cui le norme impuginate contrasterebbero con i principi fondamentali asseritamente posti dal d.P.R. n. 285/1990 (regolamento di polizia mortuaria), in quanto alcune di esse introdurrebbero fattispecie non contemplate da tale regolamento, mentre altre detterebbero una disciplina da questo difforme.

Secondo la Corte tale premessa è errata, in quanto non vi è prova della idoneità del d.P.R. n. 285/1990 ad assurgere al rango di normativa interposta, in grado, quindi, di dettare principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale. Esso, infatti, rientra di per sé tra le fonti normative secondarie cui, in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario». Le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, in quanto tale fonte «anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» e, quindi, a vincolare il legislatore regionale.

L'unica ipotesi in cui ciò può avvenire è ben circoscritta: quando, «in settori squisitamente tecnici», le norme secondarie intervengono a completare la normativa statale primaria e costituiscono «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale». Unicamente in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, «nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali», può comportare «l'illegittimità costituzionale della norma censurata». Nel caso di specie, il Governo impu-

gnante non ha dato prova della sussistenza di detta limitata ipotesi.

Ad un esito sostanzialmente diverso giunge la sentenza n. **72**, la quale merita di essere ricordata per alcune considerazioni riguardanti il rapporto fra i decreti del Presidente del Consiglio, di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), e la legislazione regionale.

Ad essere impugnata è la l. Puglia n. 6/2019, la quale, al fine di recepire i LEA definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, contiene il quadro dei LEA «socio-sanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative compartecipazioni». Secondo lo Stato ricorrente, tale previsione sarebbe lesiva della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, c. 2, lett. m, Cost., perché limiterebbe illegittimamente i trattamenti residenziali e semiresidenziali alle sole categorie di soggetti non autosufficienti costituite da “anziani e soggetti affetti da demenza”, senza alcun riscontro nel citato d.P.C.M., il quale farebbe generale riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti.

La Corte, nell'accogliere la questione, afferma in particolare il carattere indispensabile e autosufficiente, ovvero l'immediata applicabilità dell'atto statale utilizzato per la definizione e l'aggiornamento dei LEA.

Difatti, quanto al carattere «indispensabile» del d.P.C.M. di determinazione dei LEA, si osserva e precisa come vi sia un «intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di 'livelli essenziali delle prestazioni' (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., come risulta dal *petitum* del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell'erogazione dei servizi sanitari essenziali. Pur dovendosi riconoscere che il d.P.C.M. non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina “sostanziale” dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi».

Quanto all'immediata applicabilità del d.P.C.M., si chiarisce invece che «la normativa censurata muove dall'erroneo presupposto che, senza recezione in una legge regionale, le prescrizioni afferenti ai LEA non vengano nell'ambito dell'ordinamento regionale [...]. Il riferimento ai “soli anziani e soggetti affetti da demenza”, [...] costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C.M. del 2017. Tale decreto costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA previsto sin dalla legge

n. 502 del 1992 e quindi attua e specifica l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Da ciò consegue la violazione di detto parametro e la fondatezza della proposta questione di legittimità».

### ***Su alcune problematiche inerenti alle Regioni a statuto speciale***

Nell'annualità presa in considerazione dal presente Rapporto, infine, vi sono numerose pronunce che coinvolgono anche le Regioni a statuto speciale. Oltre alle decisioni di cui si è già dato conto sopra, appare utile in conclusione soffermarsi su alcune sentenze che paiono significative e che evidenziano alcune delle problematiche, prevalentemente in materia finanziaria, che più di recente interessano specificatamente queste Regioni.

Innanzitutto, occorre fare riferimento al carattere vincolante, anche per queste Regioni, assunto dalle previsioni statali in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”.

Con la sentenza n. **250**, la Corte accoglie le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto varie disposizioni delle ll. Valle d'Aosta n. 1/2019 e n. 4/2019, che avevano differito al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018. Il Governo ha lamentato la violazione della competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.), attraverso il parametro interposto dell'art. 18, c. 1, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011, che per tutte le amministrazioni pubbliche fissa al 30 aprile il termine per l'approvazione del rendiconto o del bilancio di esercizio.

La Corte riconosce innanzitutto che la Regione Valle d'Aosta dispone di competenze in materia di ordinamento degli enti locali e di finanze regionali e locali, che però devono essere esercitate in armonia con la Costituzione: le norme regionali non possono quindi inficiare o depotenziare le finalità di disposizioni statali che mirano a realizzare l'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. La Corte, in particolare, ribadisce che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, definita dal legislatore statale, è funzionale a realizzare una rappresentazione unitaria dei dati della contabilità nazionale, imponendosi perciò anche alle Regioni speciali, che fanno anch'esse parte della finanza pubblica allargata. Il differimento del termine di uno degli adempimenti che scandiscono tale ciclo può vanificare la sincronia delle procedure di bilancio, la quale, a sua volta, è collegata alla programmazione finanziaria statale e richiede che lo Stato conosca in anticipo tutti i fattori incidenti sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Inoltre, al pari del bilancio preventivo, anche il rendiconto svolge una funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio e costituisce la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziario dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed

europeo e alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio. Da queste considerazioni discende l'esigenza che sia lo Stato a determinare una data unica e comune per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche e che solo lo Stato possa disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria; e, con essa, l'illegittimità della disposizione impugnata.

Parimenti, le regole adottate dallo Stato possono applicarsi alle Regioni a statuto speciale anche nelle materie che il Titolo V qualifica come di potestà legislativa concorrente, come nel caso paradigmatico dei "principi di coordinamento della finanza pubblica".

È quanto emerge dalla sentenza n. **130**, avente ad oggetto alcune previsioni della l.r. Siciliana n. 24/2018, nella parte in cui riconduce le spese per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a fondi di natura sanitaria.

La Corte rileva come la misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza (LEA). L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza.

Ciò premesso, la Corte rileva che la Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Per questo, deve considerarsi preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali. La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro.

La Corte ha altresì costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

La previsione di spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione Siciliana viola, dunque, i prin-

cipi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, nell'eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria. La Corte ha infatti da tempo chiarito l'«effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili».

La pronuncia appena richiamata va letta in combinato disposto ad una di poco precedente sentenza con cui la Corte costituzionale si è soffermata, fra l'altro, sul carattere vincolante dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario (LEA) anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e sugli obblighi derivanti dal loro necessario finanziamento.

È quanto accaduto con la sentenza n. **62**, che ha coinvolto sempre la Regione Siciliana in relazione alla legge di stabilità per l'anno 2018.

La parte principale della pronuncia in esame riguarda appunto la complessa questione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione in materia di spesa sanitaria regionale. Il sistema di finanziamento del servizio sanitario regionale siciliano è infatti ancora incentrato, per oltre la metà della spesa sanitaria, sul concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale, non essendosi ancora perfezionato il percorso per il completo trasferimento della spesa sanitaria a carico della Regione.

In tale contesto, il Governo ha impugnato la previsione che autorizza a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, in quanto non terrebbe conto del fatto che le maggiori risorse devono invece essere finalizzate alla copertura degli ulteriori oneri sanitari e non potrebbero essere destinate ad altri scopi. È impugnata anche la norma che dispone la retrocessione delle accise a favore della Regione senza il contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, la quale quindi determinerebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi della necessaria copertura finanziaria. Di conseguenza vi sarebbe un pregiudizio all'equilibrio di bilancio in violazione dell'art. 81, c. 3, Cost. ed al tempo stesso una lesione della garanzia LEA (tenuto anche conto che la Regione Sicilia è stata soggetta al piano di rientro a partire dal 2015).

La Corte, con questa pronuncia, formula importanti principi in ordine alla stretta correlazione che sussiste tra l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi e la garanzia del soddisfacimento dei LEA. Una non corretta determinazione delle risorse destinate a sostenere la spesa sanitaria produce effetti contabili, ma ha anche riflessi sulla effettività del finanziamento dei LEA e sulla corretta ed efficace erogazione della prestazione sanitaria.

La Corte approfitta di questa occasione per ribadire «la trasversalità e la supremazia

della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali», e che non può esservi una ponderazione in termini di sostenibilità economica tra dimensione finanziaria e attuazione dei LEA, perché la valutazione circa la «necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa».

## 3.2 Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel 2021<sup>1</sup>

Nelle tabelle sottostanti, per un utile aggiornamento rispetto ai dati riportati nel precedente paragrafo e relativi al 2020, sono sinteticamente riportate rilevanti pronunce di carattere monitorio e di illegittimità pronunciate dalla Corte costituzionale nei primi nove mesi del 2021.

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

- la **sentenza n. 37 del 2021** in materia di riparto di competenze tra livelli di governo territoriale nell'ambito dell'emergenza sanitaria in corso;
- le **ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021** relative al conflitto di attribuzione sollevato da due deputati in merito alla gestione dell'emergenza sanitaria da parte del governo;
- l'**ordinanza n. 97 del 2021** relativa al cd. ergastolo ostativo;
- la **sentenza del 23 settembre 2021**, della quale devono essere ancora depositate le motivazioni, sul ricorso ai Dpcm per l'adozione delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19;

Le tabelle e le sintesi delle sentenze sono riprese dai numeri 1, 2 e 3 del 2021 della **rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale** realizzata dai Servizi studi di Camera e Senato.

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

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

---

<sup>1</sup> A cura dei Servizi studi di Senato e Camera.

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

Tabella di sintesi (gennaio-settembre 2021)

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Ordinanza n. 18/2021</p> <p><i>del 14 gennaio – 11 febbraio 2021</i></p>	<p>Disciplina dell'attribuzione del cognome dei figli nati fuori dal matrimonio (art. 262, primo comma, c.c.). Possibilità di trasmettere all'atto di nascita, di comune accordo tra i genitori, il solo cognome materno</p>	<p>«in tale decisione (sentenza n. 286 del 2016 ndr) si è preso atto che, in via temporanea, «in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità», “sopravvive” la generale previsione dell’attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori. [...] d'altra parte, ancorché siano legittimamente prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di queste specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché «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» [...].»</p>
<p>Sentenza n. 22/2021</p> <p><i>del 26 gennaio – 17 febbraio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 601 Senato Doc VII, n. 109</p>	<p>Assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP)</p>	<p>«[...] l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale. [...] necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali».</p>
<p>Sentenza n. 32/2021</p> <p><i>del 28 gennaio – 9 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 608</p>	<p>Tutela dell'interesse del minore, nato da fecondazione eterologa praticata all'estero da coppie dello stesso sesso</p>	<p>«Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare il denunciato vuoto di tutela, a fronte di incompressibili diritti dei minori. Si auspica una disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. [...] Nel dichiarare l'inammissibilità della questione ora esaminata, per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, questa Corte non può esimersi dall'affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 33/2021</p> <p>del 28 gennaio - 9 marzo 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 609</p>	<p>Tutela all'interesse dei minori nati da maternità surrogata al riconoscimento giuridico da parte di entrambi i componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata</p>	<p>«[...] Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata [...] non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco. Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, [...] questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.»</p>
<p>Sentenza n. 48/2021</p> <p>del 24 febbraio - 26 marzo 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 620</p>	<p>Procedimento elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche e giudice competente</p>	<p>«[...] la ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire) ma essa è nota in partenza ai destinatari, e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile».</p> <p>Ha altresì sottolineato come nel caso del diritto di elettorato passivo, particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di ricasazione di liste o d'incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative, nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipere le pertinenti questioni di legittimità costituzionale. "In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia tout-court, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto».</p>
<p>Sentenza n. 49/2021</p> <p>del 23 febbraio - 29 marzo 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 621</p>	<p>Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara</p>	<p>«[...] Il giudizio qui reso non cancella i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare, mediante interventi che - anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato - si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni. Ciò è fonte di incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori e rende auspicabile, anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile.»</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 65/2021</p> <p>del 9 marzo - 13 aprile 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 635</p>	<p>Recepimento della direttiva sui servizi di comunicazione elettronica</p>	<p>«Preliminarmente, occorre rilevare che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, questa Corte non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che - in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE - devono essere introdotte "alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi". Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d'ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che "in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche", il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche» [...].»</p>
<p>Sentenza n. 84/2021</p> <p>del 13 - 30 aprile 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114</p>	<p>Sanzionabilità della persona fisica che, esercitando il diritto al silenzio, si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato</p>	<p>« [...] la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione - l'art.187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 - dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto - non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale - rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Ordinanza n. 97/2021</p> <p><i>del 15 aprile - 11 maggio 2021</i></p>	<p>Ergastolo ostativo per reati di mafia</p>	<p>« [...] esigenze di collaborazione istituzionale impongono a questa Corte di disporre, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio a quo. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito di questa Corte sarà quello di verificare ex post la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte (ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018)».</p>
<p>Ordinanza n. 111/2021</p> <p><i>del 28 aprile - 27 maggio 2021</i></p>	<p>Trattamento sanzionatorio per i delitti di rapina propria e impropria</p>	<p>« [...] pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi - resta che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza [...]».</p>
<p>Sentenza n. 117/2021</p> <p><i>del 12 maggio - 7 giugno 2021</i></p>	<p>Trattamento sanzionatorio previsto per il reato di furto in abitazione</p>	<p>«Come già nella sentenza n. 190 del 2020, questa Corte intende tuttavia rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio - nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione - segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e "richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».</p>
<p>Sentenza n. 120/2021</p> <p><i>del 25 maggio - 10 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 676 Senato Doc VII, n.</p>	<p>Aggio sulla riscossione delle entrate pubbliche</p>	<p>« [...] la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale «condizione di vita per la comunità», al punto da esprimere un inte-</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
		<p>resse «protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale» (sentenza n. 45 del 1963). È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire - superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio [...] e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione - possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. [...]</p> <p>Le questioni sollevate dal rimettente vanno perciò dichiarate inammissibili, perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019).</p> <p>Nel pervenire a tale conclusione questa Corte ritiene, però, opportuno rimarcare, ancora una volta, l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione.».</p>
<p>Sentenza n. 150/2021</p> <p>del 22 giugno - 12 luglio 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n. 124</p>	<p>Pena della reclusione per il delitto di diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa</p>	<p>«La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione [...]. Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».</p>
<p>Sentenza n. 151/2021</p> <p>del 11 maggio - 12 luglio 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 701</p>	<p>Previsione di un termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio</p>	<p>« [...] la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione ge-</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
		<p><i>nerale e speciale. [...] Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame - in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) - questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.».</i></p>
<p>Sentenza n. 152/2021 <i>del 10 giugno - 12 luglio 2021</i>  Camera Doc VII, n. 702</p>	<p>Diniego automatico di rilascio della patente di guida per i destinatari di misure di prevenzione</p>	<p>«[...] Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo, così escludendo la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.  Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte.».</p>
<p>Sentenza n. 154/2021 <i>del 10 giugno - 15 luglio 2021</i>  Camera Doc VII, n. 704</p>	<p>Insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore</p>	<p>«[...] Questa Corte non può, tuttavia, non osservare che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni oggi scrutinate.».</p>
<p>Sentenza n. 173/2021 <i>del 7 - 23 luglio 2021</i>  Camera Doc VII, n. 721</p>	<p>Divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione, nonché dei permessi premio e del lavoro all'esterno, al condannato al quale sia stata revocata una misura ottenuta in precedenza</p>	<p>«[...] Resta, peraltro, affidata alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena.».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 185/2021</p> <p><i>del 10 giugno - 23 settembre 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129</p>	<p>Sanzione amministrativa pecuniaria fissa per la violazione degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia</p>	<p>«[...] La norma censurata punisce indistintamente l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 (...) con una sanzione amministrativa pecuniaria di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa. [...]. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. [...]. Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma. [...] Per la violazione ora indicata sono d'altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (...), la cui estensione (...) sarebbe contraria allo stesso "verso" delle questioni e certamente estranea, comunque sia, alle competenze di questa Corte. (...) ciò non rappresenta tuttavia ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale, la quale dovrà assumere un contenuto meramente ablativo. Spetterà al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.</p>

### 3.2.2 Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali

Tabella di sintesi (gennaio-settembre 2021)

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 28/2021</p> <p><i>del 11 gennaio - 3 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 604 Senato Doc VII, n. 98</p>	<p>art. 68, co. 3, del Testo unico statuto impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3)</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Criteria per il calcolo del periodo di comporto nel pubblico impiego non privatizzato, durante il quale il dipendente in malattia ha diritto alla conservazione del posto di lavoro</p>
<p>Sentenza n. 34/2021</p> <p><i>del 9 febbraio - 11 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 610 Senato Doc VII, n. 99</p>	<p>art. 243-bis, co. 5, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)</p>	<p>articoli 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost..</p>	<p>Termine per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) da parte del Comune in caso di subentro di una nuova amministrazione</p>
<p>Sentenza n. 41/2021</p> <p><i>del 15 gennaio - 14 febbraio 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 615 Senato Doc VII, n. 101</p>	<p>artt. da 62 a 72, D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (conv. L. 9 agosto 2013, n. 98)</p>	<p>articolo 106, primo e secondo comma, Cost.</p>	<p>Attribuzione a giudici onorari della funzione di giudice collegiale nei tribunali ordinari (in relazione all'istituzione della figura dei giudici ausiliari d'appello)</p>
<p>Sentenza n. 55/2021</p> <p><i>del 25 febbraio - 31 marzo 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 626 Senato Doc VII, n. 102</p>	<p>art. 69, quarto comma, c.p., come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251</p>	<p>articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Divieto di prevalenza della diminuente di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sull'aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.).</p>
<p>Sentenza n. 56/2021</p> <p><i>del 9 - 31 marzo 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 627 Senato Doc VII, n. 103</p>	<p>art. 47-ter, comma 01, della legge ord. Pen. (L. 26 luglio 1975, n. 354)</p>	<p>articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Preclusione assoluta alla detenzione domiciliare per il condannato ultrasettante recidivo</p>
<p>Sentenza n. 59/2021</p> <p><i>del 24 febbraio - 1° aprile 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 630</p>	<p>art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), come modifi-</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Mancata applicazione automatica della reintegra in sede di accertamento giudiziale della manifesta in-</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Senato Doc VII, n. 104	cato dall'art. 1, co. 42, lett. b), L. n. 92 del 2012		sussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo
Sentenza n. 68/2021 <i>del 28 gennaio - 16 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 636 Senato Doc VII, n. 110	art. 30, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)	articolo 3 Cost.	Mancata cessazione dell'esecuzione e di tutti gli effetti della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in applicazione di norma dichiarata incostituzionale
Sentenza n. 80/2021 <i>del 10 febbraio - 29 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 645 Senato Doc VII, n.111	art. 39-ter, co. 2 e 3, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (decreto proroga termini), conv. con mod., nella L. n.- 8/2020	articoli 81 e 97, primo comma, Cost.	Disciplina del fondo anticipazioni di liquidità degli enti locali
Sentenza n. 83/2021 <i>del 25 marzo - 30 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 647 Senato Doc VII, n. 113	art. 148, co. 3, DPR 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico in materia di spese di giustizia)	articolo 3 Cost.	Inclusione del compenso del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario
Sentenza n. 84/2021 <i>del 13 - 30 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114	art. 187 quinquiesdecies, D.Lgs. n. 58/1988, come introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. b), L. n. 62/2005	articoli 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE	Sanzioni per la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate
Sentenza n. 102/2021 <i>del 15 aprile - 20 maggio 2021</i> Camera Doc VII, n. 660 Senato Doc VII, n. 115	art. 15, comma 4, L. 8 marzo 2017, n. 24	articolo 3 Cost.	Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Determinazione del compenso globale in caso di perizia collegiale

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 107/2021</p> <p><i>del 14 aprile - 27 maggio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 664 Senato Doc VII, n. 116</p>	<p>art. 39, commi 14-quater/14-septies, D.L. n. 162/2019, conv. L. n. 8/2020 (d.l. proroga termini)</p>	<p>articolo 73, comma 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige</p>	<p>Regolazione finanziaria del gettito della tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli tra Stato e Province autonome di Trento e Bolzano</p>
<p>Sentenza n. 119/2021</p> <p><i>del 11 maggio - 10 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 675 Senato Doc VII, n. 117</p>	<p>art. 41, comma 5, legge n. 99/2009</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Decorrenza dell'onere di riassunzione della causa di fronte al giudice in caso di modifica di competenza o giurisdizione</p>
<p>Sentenza n. 128/2021</p> <p><i>del 9 - 22 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 682 Senato Doc VII, n. 118</p>	<p>art. 54 ter, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, e s.m.i., come prorogato, nel termine d'efficacia, dall'art. 13, co. 14, D.L. n. 183/2020</p>	<p>articoli 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost.,</p>	<p>Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore.</p>
<p>Sentenza n. 133/2021</p> <p><i>del 12 maggio - 25 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 685 Senato Doc VII, n. 133</p>	<p>art. 263, co. 3, codice civile, come modificato dall'art. 28, co. 1, D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine per proporre l'azione di impugnazione per l'autore del riconoscimento - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza</p>
<p>Sentenza n. 137/2021</p> <p><i>del 25 maggio - 2 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 687 Senato Doc VII, n. 120</p>	<p>art. 2, commi 61 e 58, L. 28 giugno 2012, n. 92</p>	<p>articoli 3 e 38 Cost.</p>	<p>Revoca delle prestazioni assistenziali, fondate sullo stato di bisogno, ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, che scontino la pena in modalità alternativa alla detenzione</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 140/2021</p> <p><i>del 25 maggio - 6 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 690 Senato Doc VII, n. 121</p>	<p>art. 83, comma 9, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. L. n. 27/2020</p>	<p>articolo 25, secondo comma, Cost.</p>	<p>Sospensione del decorso della prescrizione prevista qualora il capo dell'ufficio giudiziario adotti un provvedimento di rinvio dell'udienza penale, nell'ambito di misure organizzative volte a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e a contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.</p>
<p>Sentenza n. 143/2021</p> <p><i>del 26 maggio - 8 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 693 Senato Doc VII, n. 122</p>	<p>art. 69, quarto comma, c.p.</p>	<p>articoli 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Sequestro di persona a scopo di estorsione: divieto di prevalenza dell'attenuante del "fatto di lieve entità" rispetto all'aggravante della recidiva reiterata</p>
<p>Sentenza n. 148/2021</p> <p><i>del 26 maggio - 9 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 698 Senato Doc VII, n. 123</p>	<p>art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice processo amministrativo)</p>	<p>articoli 3, 24 e 113 Cost.</p>	<p>Facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso - nel caso in cui il destinatario non si sia costituito nel giudizio - alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante</p>
<p>Sentenza n. 150/2021</p> <p><i>del 22 giugno - 12 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n.124</p>	<p>art. 13, L. 8 febbraio 1948, n. 47 e art. 30, comma 4, L. 6 agosto 1990, n. 223</p>	<p>articoli 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU</p>	<p>Sanzione della reclusione per il reato di diffamazione a mezzo della stampa o della radiotelevisione, aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato</p>
<p>Sentenza n. 157/2021</p> <p><i>del 22 giugno - 12 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 707 Senato Doc VII, n. 125</p>	<p>art. 79, comma 2, DPR n. 115 del 2002 (t.u. spese di giustizia)</p>	<p>articolo 3 Cost., in coordinamento con artt. 24 e 113 Cost</p>	<p>Patrocinio a spese dello stato per il cittadino extra UE impossibilitato a presentare la certificazione consolare richiesta per i redditi prodotti all'estero</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 168/2021 <i>del 24 giugno - 23 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 716 Senato Doc VII, n. 126	art. 1, comma 2, e 6, comma 2, D.L. 10 novembre 2020, n. 150 (L. n. 181/2020)	articoli 120, secondo comma, 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.	Disciplina del Commissario ad acta e del supporto alla struttura commissariale per il rilancio del Servizio Sanitario della Regione Calabria
Sentenza n. 175/2021 <i>del 24 giugno - 30 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 723 Senato Doc VII, n. 127	art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208	articolo 117, primo comma	Inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale nel caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi
Sentenza n. 178/2021 <i>del 6 - 30 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 726 Senato Doc VII, n. 128	art. 24, comma 1, lettera d), D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (L. n. 132 del 2018)	articoli 3 e 41 Cost.	Comunicazione interdittiva antimafia a seguito di condanna per truffa aggravata ai danni dello Stato
Sentenza n. 185/2021 <i>del 10 giugno - 23 settembre 2021</i> Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129	art. 7, comma 6, D.L. 13 settembre 2012, n. 158 (L. n. 189/2012)	articolo 3, in combinato disposto con gli articoli. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU	Sanzione amministrativa pecuniaria fissa per la violazione degli obblighi informativi sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo (ludopatia)

### ***La sentenza n. 37 del 2021 in materia di rapporto Stato-regioni nella gestione della pandemia da Covid-19***

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11<sup>2</sup>. L'intervento legislativo regionale, nel dettare una disciplina sul contrasto alla

<sup>2</sup> Recante «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza».

diffusione della pandemia da COVID-19, invade la competenza esclusiva riservata al legislatore statale in materia di «profilassi internazionale», ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera q), della Costituzione.

La Corte, nel confermare quanto già anticipato con l'ordinanza n.4 del 2021 con cui aveva accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia dell'intera legge impugnata, svolge un'articolata riflessione sul rapporto fra Stato e Regioni (ordinarie e a statuto speciale) nella gestione della pandemia, che consente di individuare alcuni punti fermi, di cui si dà conto nel presente contributo.

### ***Le disposizioni oggetto della sentenza***

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale gli articoli 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della richiamata legge della Regione Valle d'Aosta.

Si riporta a seguire, in via succinta, il contenuto di alcune disposizioni oggetto di censura, per comprendere la portata della normazione regionale.

Quanto all'art.1 («Oggetto e finalità»), esso enuncia gli obiettivi programmatici della legge e vincola all'osservanza delle misure di sicurezza in essa recate.

Con riguardo all'art. 2 («Misure per l'esercizio delle attività»), il comma 4 stabilisce che, ferme restando le misure previste dai protocolli vigenti in materia di divieto di assembramenti, obbligo di distanziamento e utilizzo di mascherine, esse siano «modificabili dalla Giunta regionale in ragione dell'andamento epidemiologico». Esonera infine le persone che non tollerino l'utilizzo delle mascherine, per particolari condizioni psicofisiche, dall'obbligo di coprirsi naso e bocca.

I commi 6 e 7 disciplinano, rispettivamente, le modalità di svolgimento di attività sportiva e motoria, e la coltivazione di superfici agricole e orti, la cura del bosco, la caccia, la pesca e la cura degli animali addomesticati e del bestiame.

Il comma 9 dispone che per gli eventi o manifestazioni pubbliche occorra seguire le disposizioni emergenziali, con l'eccezione degli «eventi e [del]le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della Regione, nonché [de] gli eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della Regione».

Ai commi dall'11 al 16 sono elencate le attività economiche che possono essere svolte a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza.

Il comma 22 dispone che, nel caso in cui «a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione».

Il comma 23 reca sanzioni per il mancato rispetto della medesima legge.

Il comma 24 demanda al Presidente della Regione, sulla base dell'andamento del-

l'emergenza sanitaria o in caso di mancato rispetto dei protocolli di sicurezza, l'eventuale sospensione delle attività economiche.

Il comma 25 consente lo svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche e private «qualora sia possibile garantire la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro e con obbligo di coprirsi naso e bocca».

Quanto all'articolo 4 («Gestione dell'emergenza sul territorio regionale»), il comma 1 attribuisce, fra l'altro, al Presidente della Regione l'individuazione delle misure di sicurezza per lo svolgimento delle attività economiche tenuto conto dell'andamento epidemiologico, del contesto socioeconomico e delle peculiarità del territorio regionale. Il comma 2 prevede che la Giunta regionale adotti idonei protocolli di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID19 in relazione allo svolgimento in sicurezza delle attività economiche. Il comma 3 demanda al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi di cui all'art.2 con l'ausilio delle strutture a sua disposizione.

### *I motivi del ricorso*

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera citata legge regionale e di specifiche disposizioni in essa recate, ritenendo che l'intervento legislativo regionale ledesse le seguenti disposizioni costituzionali:

1) art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., che riconosce allo Stato competenza legislativa esclusiva in tema di profilassi internazionale;

2) art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ai sensi della quale allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

3) art.117, terzo comma, Cost., che affida allo Stato la definizione (fra l'altro) dei principi fondamentali della materia «tutela della salute»;

4) art.118 Cost., che legittima un accentramento delle funzioni amministrative, considerata l'esigenza di una gestione unitaria della risposta alla pandemia, sulla base del principio di sussidiarietà.

La lesione sussiste, ad avviso del Governo, anche se a commetterla è un'autonomia speciale, poiché non si rinverrebbe nello statuto della Regione un titolo idoneo a legittimare l'intervento legislativo in esame.

L'intera legge regionale, nello specifico, è sospettata di incostituzionalità perché, rispetto alla disciplina di gestione della pandemia recata nei provvedimenti statali, avrebbe dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, mentre la normativa statale consente alle Regioni di svolgere un ruolo in via esclusivamente amministrativa.

### **La decisione della Corte costituzionale**

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020, facendo salve le restanti disposizioni.

Nel percorso logico seguito dalla Corte, il primo passaggio è stato quello di ribadire quanto asserito nella sede cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.), a seguito della dichiarazione di emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale dell'OMS del 30 gennaio 2020. Richiama in proposito la pregressa giurisprudenza costituzionale, in cui si riconosce l'esigenza di una disciplina unitaria nel contrasto a emergenze sanitarie.

Osserva infatti come «ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla» (Considerato in diritto n.7.1, secondo capoverso).

La Corte, inoltre, reputa ammissibile una siffatta disciplina che si estenda potenzialmente ad «ogni profilo di gestione». Ciò nella misura in cui, «secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale» risulti «inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni» (Considerato in diritto n.7.1, terzo capoverso), nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito dall'art.118 della Costituzione.

Le attività delle strutture regionali di protezione civile e dei presidi sanitari - aggiunge la Corte - devono dunque inserirsi «armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica» (Considerato in diritto n.7.2) e pertanto «ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione» e «modalità di conseguimento di obiettivi» stabiliti dalla normativa statale (Considerato in diritto n.7.3).

La Corte, nel riconoscere che il modello di gestione delle emergenze vigente al momento dello scoppio della pandemia da Covid19<sup>3</sup> è senz'altro conforme al disegno costituzionale, soggiunge che esso «non ne costituisce l'unica attuazione possibile» (Considerato in diritto n.9). È pertanto consentito al legislatore di introdurre «nuove risposte normative e provvedimenti» tarati su «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», quali quelli adottati per la gestione della pandemia ancora in corso. Risulta dunque altrettanto conforme al riparto di competenze sancito in Costituzione anche il

---

<sup>3</sup> Si tratta del modello definito dall'art.32 della legge n.833 del 1978, dall'art.117 del D.lgs. n.112 del 1998, dall'art.50 del TUEL, che disciplinano il potere di ordinanza ripartendolo in ragione della dimensione territoriale dell'emergenza, nonché dagli artt. 7, 24 e 25 del Codice della protezione civile, di cui al D.lgs. n.1 del 2018. Quanto a quest'ultimo, risulta centrale, al verificarsi di un'emergenza nazionale, la deliberazione dello stato d'emergenza da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa.

modello elaborato per il contrasto alla pandemia in atto caratterizzato da misure legislative<sup>4</sup>, modulabili con d.P.C.m., con conseguente compressione dei poteri di ordinanza, la cui attivazione è limitata nelle more dell'adozione di tali decreti.

Da tali considerazioni consegue, a giudizio della Corte, «il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale» (Considerato in diritto n.9.1).

Né la Regione, pur dotata di autonomia speciale, è in grado di vantare, sulla base del proprio statuto, alcuna competenza in materia di profilassi internazionale. A nulla rileva dunque l'inserimento nei provvedimenti legislativi statali di contrasto alla pandemia della clausola di salvaguardia<sup>5</sup> delle prerogative delle autonomie speciali al fine del presente giudizio.

La Corte censura le richiamate disposizioni della legge regionale rilevando che esse «surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta» (Considerato in diritto n.10, secondo capoverso).

L'eventuale adeguamento della disciplina statale alla realtà regionale non può, a giudizio della Corte, essere disposto con un'iniziativa autonoma della regione, a meno che questa facoltà non sia ammessa dalla medesima disciplina statale, come nel caso dell'articolo 1, comma 16, del DL n.33 del 2020.

Quest'ultimo consente infatti alle regioni l'adozione di misure più restrittive (e a determinate condizioni meno rigorose di quelle recate nei d.P.C.m.), in relazione al verificarsi di circostanze sopravvenute, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m..

La legge dedotta in giudizio, oltre a travalicare, in più punti, i richiamati limiti di contenuto imposti alla Regione dal legislatore statale, invade, negli articoli censurati (anche laddove vi siano disposizioni meramente confermative della disciplina statale), la competenza legislativa esclusiva dello Stato per il solo fatto di subordinare, con fonte primaria, l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa statale.

---

<sup>4</sup> Le misure legislative di contrasto alla pandemia sono contenute in una serie di provvedimenti legislativi a partire dal decreto legge 23 febbraio 2020, n.6. Per quanto interessa i rapporti Stato-regioni, si segnalano in particolare le seguenti disposizioni: 1) art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, ai sensi del quale alle regioni è garantito un coinvolgimento nell'ambito del procedimento di adozione dei d.P.C.m.. Questi sono infatti adottati sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale; 2) art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, ai sensi del quale alle regioni spetta l'adozione di: i) misure più restrittive di quelle statali; ii) di misure "ampliative" nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati d.P.C.m. e d'intesa con il Ministro della salute; 3) art.1, comma 14, del medesimo d.l. n. 33 del 2020, che demanda alle Regioni l'adozione di protocolli o linee guida di sicurezza, purché rispettosi dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali.

<sup>5</sup> Con il termine «clausola di salvaguardia» ci si riferisce ad una norma (in genere collocata nelle disposizioni finali) con la quale si stabilisce che le disposizioni recate nel provvedimento in cui è inserita «si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». Cfr. l'art.3, comma 2, del decreto-legge n.33 del 2020, e, sempre nell'ambito dei provvedimenti di gestione della pandemia in corso, si veda altresì la clausola recata all'art.5, comma 2, del DL n.19 del 2020.

## ***Le ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021 in materia di legittimazione attiva al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>6</sup>***

### ***La questione***

Con le ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021 la Corte affronta la questione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, con particolare riferimento alla precedentemente asserita legittimazione attiva dei singoli parlamentari.

Con ricorso depositato il 20 novembre 2020, l'on. Sgarbi solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, «anche nella sua qualità di rappresentante del Governo», lamentando, da parte dello stesso, un esercizio della funzione legislativa contrastante con gli articoli 76 e 77 della Costituzione, con riferimento a «tutti i decreti del Presidente del Consiglio» adottati nel quadro delle misure di contrasto alla pandemia da coronavirus.

In particolare, il ricorrente chiede, previa dichiarazione di non spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo del relativo potere di adozione, l'annullamento dei citati decreti, stante la violazione dell'art. 76 Cost., che consente la delega di funzioni legislative al Governo «nella sua composizione collegiale» previa determinazione di principi e criteri direttivi e per un tempo limitato e oggetti definiti, dell'art. 77 Cost., che consente il ricorso al decreto-legge nei soli casi di straordinaria necessità ed urgenza, e di una serie di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, sacrificati, secondo il ricorrente, dalla scelta di privilegiare il diritto alla salute in forza di uno «stato di emergenza o di eccezione» che «non esiste nella Repubblica italiana». Il ricorrente sollecita inoltre la Corte a sollevare d'ufficio innanzi a sé questione di costituzionalità di quattro decreti-legge (e relative leggi di conversione) volti a consentire al Presidente del Consiglio «la sospensione per ragioni emergenziali delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini», per contrasto ad una serie di parametri sommariamente addotti.

In punto di ammissibilità, il ricorrente evoca i principi già sanciti dalla Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 circa la titolarità, da parte dei singoli parlamentari, di distinte frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, nonché del loro diritto di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di lesione o usurpazione delle proprie attribuzioni. Nel caso di specie, si lamenta la negazione, per il deputato, del «diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico», oltre che l'attuazione, tramite deleghe all'Esecutivo, di un meccanismo espropriativo volto ad annullare la funzione di controllo parlamentare, di spettanza anche individuale.

Con ricorso presentato il 7 dicembre 2020, invece, la deputata Sara Cunial ha sollevato

---

<sup>6</sup> A cura dell'Osservatorio della legislazione

conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo. Oggetto del conflitto sono tutti i decreti del Presidente del Consiglio e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica che violerebbero o comprimerebbero "il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 della Costituzione); la libertà personale (art. 13 Cost.); la libertà di circolazione (art. 16 Cost.); la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà «di opinione e [il] diritto all'informazione» (art. 21 Cost.); il «[d]iritto alla cura, libertà dall'obbligo sanitario» (art. 32 Cost.); il diritto al libero esercizio delle arti e delle scienze e al loro libero insegnamento (art. 33 Cost.); il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.); la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)". Secondo la ricorrente "il Governo avrebbe posto in essere «una attività compulsiva avente il nomen iuris di "regolamento", ma il contenuto di "legge" vera e propria», con l'emanazione di ventuno decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dei quali avrebbe "esplicitato" «le concrete misure di compressione delle libertà costituzionali», quali, ad esempio, l'obbligo di rimanere nelle mura domestiche; la chiusura delle attività commerciali; la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università; l'obbligo «generalizzato di soggiacere a plurimi trattamenti sanitari invasivi (mascherine, tamponi, termoscanter) in assenza di consenso o in carenza rilevante di consenso»". Anche il ricorso presentato dalla deputata Cunial evoca i principi già sanciti dalla Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 circa la titolarità, da parte dei singoli parlamentari, di distinte frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, nonché del loro diritto di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di lesione o usurpazione delle proprie attribuzioni. Tale lesione sarebbe rinvenibile nella circostanza che "la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», perché «l'unica vera fonte di produzione legislativa primaria» sarebbe costituita dalle «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) e sulle quali non sarebbe intervenuto il dibattito parlamentare e non si sarebbe espresso alcun voto". Il conflitto è sollevato anche nei confronti delle Camere in quanto sarebbe menomata la specifica funzione del ricorrente di rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 della Costituzione).

### ***La decisione della Corte***

Entrambi i ricorsi sono dichiarati inammissibili.

Nelle ordinanze n. 66 (sul ricorso presentato dal deputato Sgarbi) e n. 67 (sul ricorso presentato dalla deputata Cunial), la Corte si sofferma sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dall'art. 37 della legge n. 87/1953 con riferimento al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri.

In particolare, rifacendosi alla stessa giurisprudenza citata dai ricorrenti, la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve ritenersi «rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo», implicando l'allegazione di violazioni manifeste di prerogative costituzionali. Tali gravi menomazioni non risultano dal caso in esame, ma sarebbe anzi, sostiene l'ordinanza, la stessa prospettazione dei ricorrenti a confermarne l'insussistenza, stante la testimonianza di un vivo confronto parlamentare sulla conversione del d.l. 6/2020, culminato nel voto contrario di due parlamentari (i due ricorrenti).

Per quanto concerne invece la lamentata distorsione della normativa costituzionale afferente alla delega dell'esercizio della funzione legislativa, l'ordinanza asserisce che unica legittimata a reagire ad eventuali menomazioni delle proprie competenze sarebbe la Camera dei deputati, rispetto alla quale la legittimazione del singolo parlamentare non può ritenersi concorrente.

### ***L'ordinanza n. 97 del 2021 in materia di ergastolo ostativo***

#### ***La questione***

Con l'ordinanza n. 97 del 2021 la Corte affronta la questione del c.d. ergastolo ostativo, ossia della preclusione all'accesso alla liberazione condizionale del condannato all'ergastolo, per delitti di contesto mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia.

La Corte è chiamata a giudicare la legittimità della disciplina contenuta negli artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché dell'art. 2 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, per effetto del quale il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-bis ordin. penit., si estende anche al regime della liberazione condizionale.

In particolare, le norme portate all'esame della Consulta stabiliscono che i condannati all'ergastolo per reati di contesto mafioso, se non collaborano utilmente con la giustizia non possono essere ammessi al beneficio della cd. liberazione condizionale, che consiste in un periodo di libertà vigilata, a conclusione del quale, solo in caso di comportamento corretto, consegue l'estinzione della pena e la definitiva restituzione alla libertà. Possono invece accedere a tale beneficio, dopo aver scontato almeno 26 anni di carcere, tutti gli altri condannati alla pena perpetua, compresi quelli per delitti connessi all'attività di associazioni mafiose, i quali abbiano collaborato utilmente con la giustizia.

L'ordinanza di rimessione censura le norme sopra indicate in quanto introducono, a carico del condannato per tali reati "ostativi", che non collabora utilmente con la giustizia, una presunzione di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata. In virtù

di tale presunzione, assoluta - in quanto non superabile se non per effetto della stessa collaborazione - il complesso normativo oggetto di esame comporta che le richieste del detenuto di accedere alla liberazione condizionale siano dichiarate inammissibili, senza poter essere oggetto di un vaglio in concreto da parte del giudice di sorveglianza.

### ***La decisione della Corte***

La Corte in primo luogo ripercorre la propria giurisprudenza (sent. n. 264 del 1974; sent. n. 274 del 1983 ; sent. n. 168 del 1994; sent. n. 161 del 1997), ricordando come “a orientare in favore della compatibilità della pena dell’ergastolo di cui all’art. 22 cod. pen. con il principio costituzionale di risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale”.

Richiama inoltre la giurisprudenza della Corte EDU, (Grande Camera, 12 febbraio 2008, *Kafkaris c. Cipro* fino a Sez. I, 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*), dalla quale si evince che, per la Corte di Strasburgo, la pena detentiva perpetua in tanto è compatibile con il divieto di trattamenti inumani ex art. 3 CEDU in quanto la pena sia riducibile, *de iure* e *de facto*. La Corte EDU ha infatti chiarito che l’astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante, a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino realisticamente applicabili in concreto, strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società.

La Corte sottolinea come la disciplina vigente, sottoposta a giudizio di costituzionalità, da una parte elevi l’utile collaborazione con la giustizia a presupposto indefettibile per l’accesso alla liberazione condizionale, e dall’altra sancisca, a carico dell’ergastolano non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità.

In merito alla collaborazione con la giustizia, la Corte ricorda la propria giurisprudenza (sentenze n. 253 del 2019 e n. 306 del 1993) in linea con quella della Corte EDU (in particolare la già citata sentenza *Viola c. Italia*), nella quale ha evidenziato come la collaborazione stessa non necessariamente sia sintomo di ravvedimento, così come il suo contrario non possa assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento e come la scelta di non collaborare possa essere determinata da ragioni diverse dal mantenimento di legami con associazioni criminali. Sottolinea la Corte come tali considerazioni non debbano portare a svalutare il rilievo e l’utilità della collaborazione che mantiene il proprio valore positivo, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, ma debbano invece portare a negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto la collaborazione stessa “risulti l’unica possibile strada, a disposizione del condannato all’ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale”.

La Corte evidenzia inoltre che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è, di per sé, in contrasto con la Costituzione. L'incompatibilità con la Costituzione deriva invece, ad avviso della Corte, dal carattere assoluto della presunzione, che fa della collaborazione con la giustizia, l'unica strada a disposizione dell'ergastolano per accedere alla valutazione della magistratura di sorveglianza, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Allo stesso tempo la Corte pone l'accento sul carattere "apicale" della normativa sottoposta al suo giudizio nel quadro del contrasto alle organizzazioni criminali. L'equilibrio complessivo di tale normativa, secondo la Corte, verrebbe messo a rischio da un intervento meramente demolitorio, con grave pregiudizio per le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva a fronte del «pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa». Al riguardo la Corte sottolinea come la normativa risultante da una pronuncia di accoglimento delle questioni potrebbe risultare incongrua, ad esempio con riguardo all'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, non collaborante e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti, ovvero con riguardo alla condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata. Si tratta di scelte di politica criminale che appartengono, ad avviso della Corte, alla discrezionalità legislativa, in quanto destinate a fronteggiare la perdurante presunzione di pericolosità ma non costituzionalmente vincolate nei contenuti, e che eccedono perciò i poteri della Corte stessa.

Nel ribadire che l'intervento di modifica di questi aspetti deve essere, in prima battuta, oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa, la Corte conclude che «esigenze di collaborazione istituzionale» impongono di disporre il rinvio del giudizio e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, alla data del 10 maggio 2022, dando così al Parlamento «un congruo tempo per affrontare la materia».

Tale conclusione è avvalorata, secondo la Corte, anche dalla Corte Edu, che nella sentenza Viola c. Italia ha affermato che la disciplina dell'ergastolo ostativo pone «un problema strutturale», tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi, «di preferenza per iniziativa legislativa».

### ***Attività parlamentare***

Come segnala la stessa Corte nell'ordinanza, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie ha presentato, in data 20 maggio 2020, una «Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento

penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale», nella quale è contenuto un resoconto delle conclusioni acquisite e delle intenzioni di riforma maturate in materia. In argomento, inoltre, risultano presentate alla Camera dei deputati, le proposte di legge AC 1951, AC 3106 e AC 3184 che intervengono sulla materia del divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia. L'esame delle proposte di legge non è ancora iniziato.

### ***La sentenza del 23 settembre 2021 sul ricorso ai DPCM nel contrasto all'emergenza sanitaria in corso<sup>7</sup>***

Con la sentenza emessa il 23 settembre 2021 (della quale non sono state ancora depositate le motivazioni), la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni sollevate dal Giudice di pace di Frosinone sulla legittimità costituzionale dei decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020, riguardanti l'adozione, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), di misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Sulla base del comunicato stampa emesso dalla Corte, nel caso concreto, un cittadino aveva proposto opposizione contro la sanzione amministrativa di 400 euro inflittagli per essere uscito dall'abitazione durante il "lockdown" dell'aprile 2020, in violazione del divieto stabilito dal DL e poi dal DPCM. Secondo il Giudice di pace, i due decreti-legge avrebbero delegato al Presidente del Consiglio una funzione legislativa e perciò sarebbero in contrasto con gli articoli 76, 77 e 78 della Costituzione. La Corte ha però ritenuto non fondate le questioni relative al decreto-legge n. 19, poiché al Presidente del Consiglio non è stata attribuita altro che la funzione attuativa del decreto-legge da esercitare mediante atti di natura amministrativa.

---

<sup>7</sup> A cura dell'Osservatorio sulla legislazione

# **4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2020**

*a cura dell'ISSiRFA-CNR*

Il presente capitolo è di Aida Giulia Arabia

Per gli approfondimenti tematici sulla produzione normativa regionale del 2020 si rinvia all'appendice al Rapporto disponibile sul sito della Camera



## 4.1 Dati e caratteristiche dell'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome\*

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

Nel 2020, le Regioni hanno approvato complessivamente 712 leggi: 708 leggi ordinarie e 4 leggi statutarie (cfr. tabelle 1, 1a e 1b). Si registra, dunque, un lieve incremento rispetto alle 699 leggi approvate nel 2019: 694 leggi ordinarie e 5 leggi statutarie. Più nel dettaglio, rispetto all'anno precedente, l'incremento è di una sola unità nelle Regioni ordinarie (563 leggi contro 562) e di 12 unità nelle Regioni a statuto speciale (149 leggi contro 137).

L'aumento della complessiva produzione legislativa del 2020 risulta confermato soprattutto dai dati relativi al numero degli articoli e dei commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dai 7.008 articoli del 2019 si arriva ai 7.427 del 2020 mentre dai 17.014 commi del 2019 si arriva ai 18.145 del 2020 (cfr. tabella 1).

Anche per il 2020, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che - al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni - i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. In particolare, dai dati del 2020 - confrontati con quelli del 2019<sup>1</sup> - emerge un incremento della produzione legislativa in alcune Regioni (Basilicata, Campania, Marche, Toscana, Umbria, Sardegna e Sicilia) e una diminuzione significativa in altre (Calabria, Emilia-Romagna, Puglia e Veneto). Il sensibile calo del numero delle leggi approvate, soprattutto in alcune Regioni (Emilia-Romagna), fa comunque seguito al costante e progressivo decremento che si registra ormai a partire dall'ottava legislatura regionale.

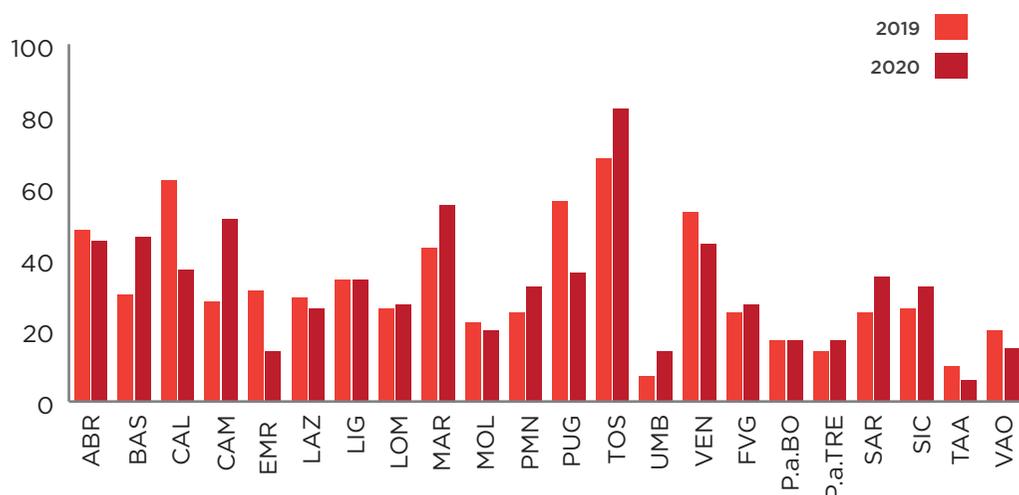
Come si ricava dal grafico 1, tra le Regioni ordinarie il primato della produzione legislativa spetta alla Toscana (82 leggi nel 2020 e 68 nel 2019). Continua a diminuire la produzione legislativa dell'Abruzzo che, dopo le 64 leggi del 2017, da quella data in poi non supera più le 50 unità (44 leggi nel 2018, 48 leggi nel 2019 e 45 nel 2020). Il primato delle leggi più pesanti spetta sempre alla Regione Toscana: 827 articoli e 1.665 commi nel 2020 (825 articoli e 1.671 commi nel 2019). Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 513 articoli e 2.092 commi nel 2020 (nel 2019 gli articoli erano 618 articoli e i commi 2.898 commi).

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

<sup>1</sup> Cfr., per il 2019, *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020. Appendice, Roma 2020*, in particolare, tabelle 1, 1a e 1b, pp. 154, 155 e 156.

Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione Lombardia nell'esaminare questi dati, «utili per “misurare” la normazione», «si deve tuttavia tenere conto della loro relatività in quanto» potrebbero sfuggire alcuni elementi del «modo di legiferare che incidono, non poco, proprio sul “tasso di normazione”»<sup>2</sup>. La Regione riporta come esempi i collegati, leggi con una quantità significativa di commi, al cui interno è presente un elenco con numerose lettere che contengono altrettante disposizioni. La relatività del dato vale sia per le leggi di dimensioni fisiche elevate sia per le leggi con un numero di articoli e commi significativamente ridotto; anche in quest'ultimo caso, infatti, sfuggirebbe dalla misurazione il complesso delle disposizioni spesso contenute nelle lettere.

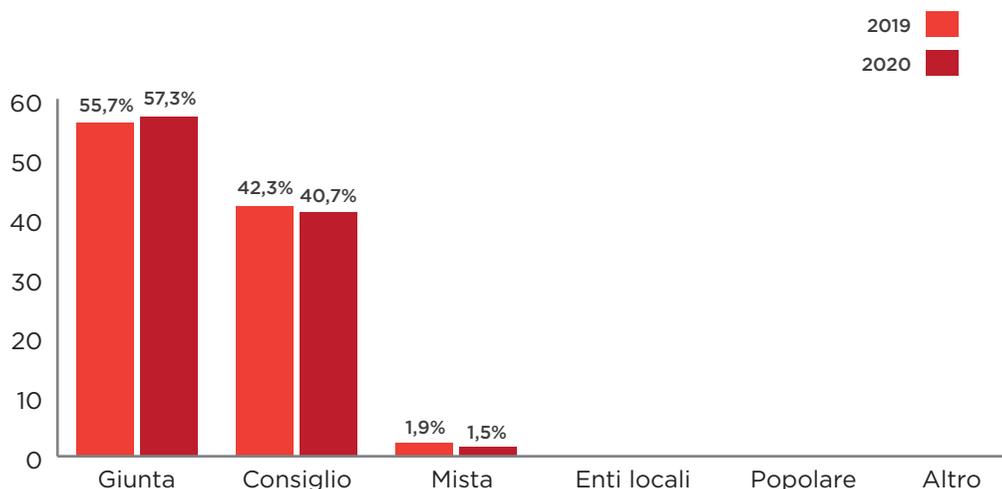
**Grafico 1 - Produzione legislativa 2019-2020**



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

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2, 2a e grafico 2) emerge che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 712 leggi regionali, 408, pari al 57,3%, sono di iniziativa della Giunta e 290, pari al 40,7%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 56,0% e 62,4% di iniziativa dell'Esecutivo, 41,9% e 36,2% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

<sup>2</sup> Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2020 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, XI legislatura (gennaio-dicembre 2020), 2021, p. 82. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale ([www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)).

**Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2019-2020**

Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2020, l'Emilia Romagna (92,9%), la Provincia autonoma di Trento (88,2%) il Friuli Venezia Giulia (81,5%), la Toscana (73,2%) e il Piemonte (71,9%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (70,3%), le Marche (69,1%), la Sardegna (62,9%), la Puglia (61,1%) e la Sicilia (56,3%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2019<sup>3</sup> la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Su 699 leggi regionali, 389, pari al 55,7%, erano di iniziativa della Giunta e 296, pari al 42,3%, erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 52,7% e 67,9% di iniziativa dell'Esecutivo, 45,4% e 29,9% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Anche nel 2019 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale nella Provincia autonoma di Bolzano (100,0%) e nelle Regioni Basilicata (80,0%), Toscana (72,1%), Emilia-Romagna (71,0%) e Lombardia (con il 69,2%); erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Marche (76,7%), Calabria (69,4%), Umbria (57,1%) e Abruzzo (54,2%).

Come si ricava dal grafico 2, diminuisce lievemente, nel 2020, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

<sup>3</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 2 e 2a, pp. 157-158.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dell'1,5% (era dell'1,9% nel 2019); è, invece, dell'1,3% nelle specialità (era del 2,2% nel 2019) e dell'1,6% nelle Regioni ordinarie (era dell'1,8% nel 2019). Si registra, dunque, una lieve contrazione sia nelle specialità che nelle Regioni ordinarie.

La superiorità del contributo della Giunta alla produzione legislativa effettiva costituisce una tendenza ormai confermata ed è «il risultato dell'effetto sull'attività legislativa regionale dell'indirizzo politico del Presidente della Regione, eletto in ragione di un preciso programma che deve tradursi anche sul piano normativo»<sup>4</sup>. La prevalenza di leggi di iniziativa dell'Esecutivo è, inoltre, legata al fatto che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)<sup>5</sup>, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, in particolare, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio (il 29,1% delle leggi del 2020 e il 26,3% di quelle del 2019) – sulle quali però è fervente l'attività emendativa dell'Assemblea e, spesso, dei consiglieri appartenenti ai gruppi di minoranza – ma anche delle leggi europee regionali e delle leggi di revisione normativa o di semplificazione.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta<sup>6</sup> ma anche un tasso di successo in costante crescita. Inoltre, le leggi di iniziativa dei consiglieri continuano a interessare non solo temi istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture ma anche altre tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo (servizi, sviluppo economico e territorio).

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (cfr. tabelle 3, 3a e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi – molte delle quali dirette a realizzare interventi urgenti di sostegno a settori colpiti dalla pandemia e alcune addirittura con tempi brevissimi di approvazione<sup>7</sup> – ha un iter compreso tra 1 e 30 giorni (342 leggi, pari al 48,0% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (154 leggi, pari al 21,6%), tra 91 e 180

<sup>4</sup> Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2020 sullo stato della legislazione*, cit. p. 25.

<sup>5</sup> Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

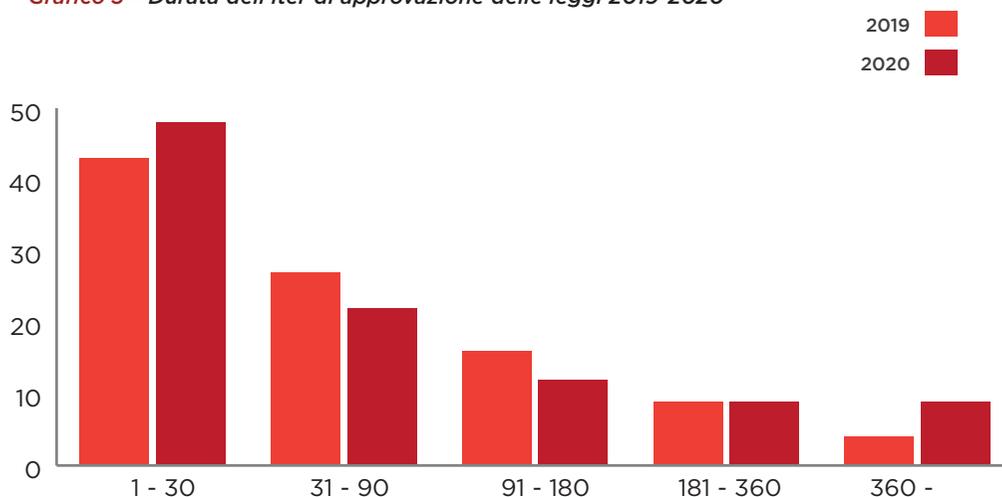
<sup>6</sup> Dalle risposte al questionario relativo al 2020 risultano, infatti, presentati 876 progetti di legge di iniziativa consiliare e 601 di iniziativa della Giunta.

<sup>7</sup> Si tratta, in particolare, della LR Lazio 9/2020 (tutela e valorizzazione dei piccoli comuni) non esaminata in Commissione consiliare competente ma iscritta direttamente all'o.d.g. dell'Aula (ex art. 63, comma 3, del regolamento interno del Consiglio); delle LLRR Lombardia 4/2020 (differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19) e 5/2020 (disciplina delle modalità e delle procedure delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche), iscritte all'o.d.g. del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 23, comma 9, del regolamento interno. In entrambi i casi, l'iter è stato di un solo giorno (la seduta del Consiglio regionale in cui il pdl è stato approvato, rispettivamente pdl 117/XI e pdl 116/XI).

giorni (88 leggi, pari al 12,4%), tra i 181 e 360 (67 leggi, pari al 9,4%) e oltre i 360 giorni (61 leggi, pari all'8,6%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Calabria, il 91,9% ha avuto un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Basilicata, il 45,7% tra 31 e 90 giorni; sempre in Basilicata, il 23,9% tra 91 e 180; in Puglia, il 38,9% tra 181 e 360; in Molise il 20,0% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Sardegna il 74,3% delle leggi ha avuto un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Valle d'Aosta, il 46,7% tra 31 e 90 giorni; sempre in Sardegna, l'11,4% tra 91 e 180 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 17,6% tra 181 e 360 giorni; in Sicilia, il 9,4% ha richiesto un iter superiore ai 360 giorni.

Situazione simile nel 2019<sup>8</sup>, quando il maggior numero di leggi aveva un iter compreso tra 1 e 30 giorni (302 leggi, pari al 43,3% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (187 leggi, pari al 26,8%), tra 91 e 180 giorni (113 leggi, pari al 16,2%), tra i 181 e 360 (65, pari al 9,3%) e oltre i 360 giorni (31 leggi, pari al 4,4%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Umbria, il 71,4% delle leggi aveva un iter compreso tra 1 e 30 giorni; in Basilicata, il 76,7% tra 31 e 90 giorni; in Puglia, il 41,1% tra 91 e 180; in Veneto, il 20,8% tra 181 e 360; nelle Marche il 23,3% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, erano: la Provincia autonoma di Bolzano con l'82,4% a registrare un iter compreso tra 1 e 30 giorni; la Provincia autonoma di Trento, con il 42,9% tra 31 e 90 giorni; la Sicilia con l'11,5% tra 91 e 180 giorni; ancora la Sicilia con il 30,8% tra 181 e 360 giorni e, infine, la Sardegna con l'8,0% delle leggi a richiedere un iter superiore ai 360 giorni.

**Grafico 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi 2019-2020**



<sup>8</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 3 e 3a, pp. 159-160.

Tra quelle che hanno un iter più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un iter lungo anche alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali ma soprattutto le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Ad esempio, la legge statutaria del Veneto ha avuto un iter di 621 giorni.

### ***Le leggi regionali per tipologia normativa***

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dalle rilevazioni degli anni precedenti, mantenendo, dunque, le stesse linee di tendenza.

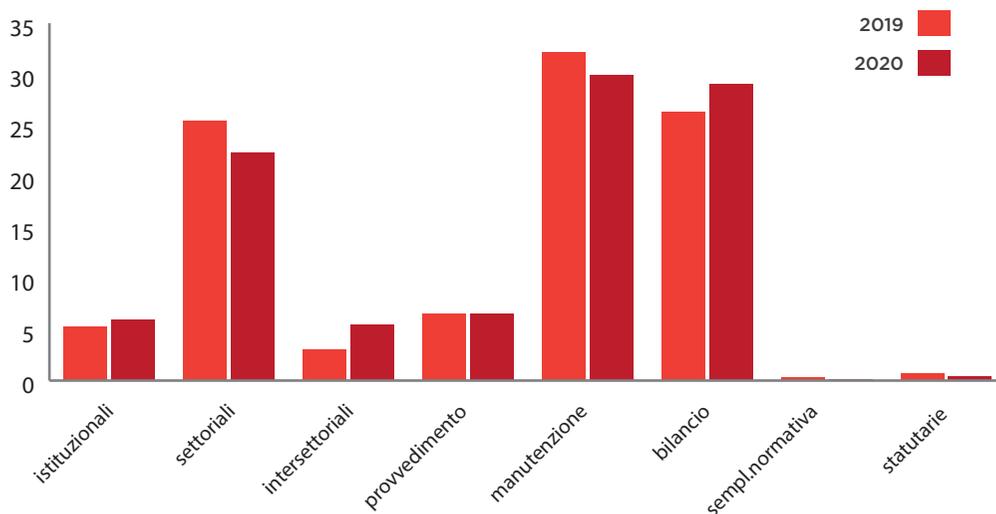
### ***Le leggi di manutenzione***

Anche nel 2020 la tipologia prevalente risulta essere ancora una volta quella che raggruppa le leggi di modifica.

Sia pure con una contrazione di poco più di 2 punti percentuali rispetto al 2019<sup>9</sup> - quando su 699 leggi, 225 leggi, pari al 32,2% del totale erano leggi di manutenzione, nel periodo in esame 213 leggi, pari al 29,9%, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 161-162.

<sup>10</sup> Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale - cfr. tabella 6 - si evidenzia, invece, la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella tabella 4 per tipologia normativa (anche se di solito le voci «manutenzione» e «novellazione» tendono a coincidere) perché, ad esempio, le leggi di variazione di bilancio e le leggi di manutenzione delle leggi finanziarie, in coerenza con la classificazione per materia, sono incluse nella tabella per tipologia alla voce bilancio (e non alla voce manutenzione). Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che, nel 2020, su 712 leggi, 384 sono testi nuovi, 232 sono novelle, 95 sono leggi redatte secondo tecnica mista e una legge è un testo unico. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2020, il 32,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (34,1% contro 26,8%). Nel 2019, invece, le novelle costituivano il 35,9% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (44,5% contro 33,8%).

**Grafico 4 - Tipologia normativa 2019-2020**

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

All'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti. In Campania e Toscana si parla di legge annuale di manutenzione, in Piemonte di legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale, in Liguria e in Veneto, rispettivamente, di legge di adeguamento ordinamentale generale e settoriale, nella Regione Marche di legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale, in Friuli Venezia Giulia e in Lombardia, rispettivamente, di legge di semplificazione settoriale e plurisettoriale, ancora in Lombardia di legge di revisione normativa ordinamentale. Tali leggi sono nate con l'obiettivo di contenere il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

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

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in tutti i provvedimenti del 2020

si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente<sup>11</sup>. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità per il 2021 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Campania 38/2020 che ha modificato 11 leggi regionali; la LR Lazio 25/2020 che ha modificato 20 leggi regionali; la LR 26/2020 del Friuli Venezia Giulia che ha operato su ben 26 leggi, apportando modifiche anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo e la LP Trento 16/2020 che ha modificato 21 leggi provinciali. Quanto alle leggi di stabilità per il 2020, la Regione Abruzzo con la LR 3/2020 è intervenuta a modificare e integrare 13 leggi regionali mentre la Regione Molise ha modificato 11 leggi regionali con la LR 1/2020. Le Regioni Piemonte e Umbria hanno modificato entrambe 5 leggi regionali, rispettivamente, con le LLRR 7/2020 e 2/2020.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2020, la Regione Emilia-Romagna ha modificato 20 leggi regionali con la LR 11, la Regione Liguria 25 leggi regionali con la LR 32; la Lombardia 14 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con la LR 25 mentre l'Umbria è intervenuta a modificare 5 leggi regionali con le disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020-2022 (LR 4/2020).

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo. Nel 2020, la pandemia ha comportato un rallentamento dei lavori consiliari e in molti casi non ha consentito di svolgere sessioni europee e, dunque, non sono state promulgate leggi appartenenti a tale tipologia. Solo la Regione Toscana è intervenuta con la LR 60 a modificare numerose disposizioni della LR 26/2009, recante la disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione.

Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Ad esempio, nella regione Abruzzo le 12 leggi di manutenzione hanno modificato 53 leggi ma il totale delle leggi modificate nell'anno è 71 (perché altre 15 leggi novellano leggi vigenti) così come avvenuto nella Regione Lazio che alle 3 leggi di manutenzione seguono altre 10 leggi contenenti modifiche ad altre 108 leggi vigenti. Questo per dire che il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e, soprattutto, del numero delle leggi modificate.

---

<sup>11</sup> Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

### ***Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali***

Per quanto riguarda le altre categorie normative (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4), il numero degli interventi legislativi è in alcuni casi decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: se si escludono le 207 leggi classificate nella voce di bilancio – pari al 29,1% del totale<sup>12</sup>, 159 – pari al 22,3% sono leggi classificate come interventi settoriali; 47 – pari al 6,6% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 42 – pari al 5,9% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 39 – pari al 5,5% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale e 1 – pari allo 0,1% del totale – rientra nella categoria della semplificazione normativa. Lo 0,6% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2019<sup>13</sup>, quando alle leggi di manutenzione (225 leggi, pari al 32,2% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (184, pari al 26,3%); le leggi settoriali (178, pari al 25,5%); le leggi provvedimento (46, pari al 6,6% del totale); le leggi istituzionali (37, pari al 5,3%); le leggi intersettoriali (22, pari al 3,1%); le leggi di semplificazione normativa (2, pari allo 0,3%). Infine, lo 0,7% era dato dalle leggi statutarie.

Ritornando al 2020 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali, si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Le leggi di riordino risultano essere 36 su 241, pari al 14,9% del totale (cfr. tabella 5 e grafico 5); nel 2019<sup>14</sup> erano 34 su 237 pari al 14,3% del totale (nel 2018 erano, invece, 53 su 248, pari al 21,4% del totale).

In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2020, quello delle Regioni Puglia (8 leggi), Abruzzo e Lazio (5 leggi), Veneto (4 leggi), Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento (3 leggi).

Nel 2019, invece, faceva la parte del leone la Regione Veneto con ben 10 leggi di riordino promulgate.

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano le LLRR 15, 24 e 45/2020 dell'Abruzzo, rispettivamente, in materia di medicina dello sport e tutela

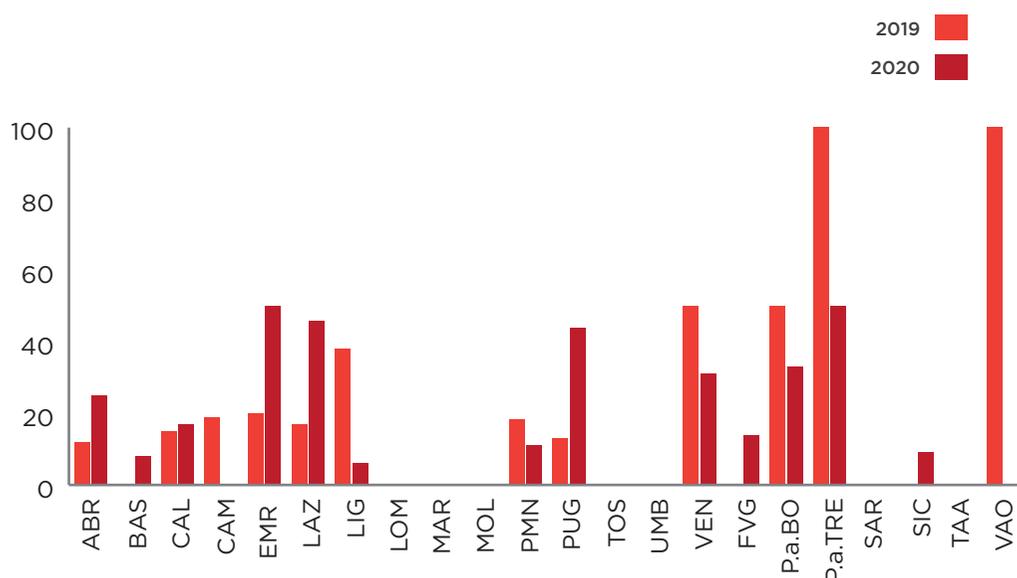
<sup>12</sup> Il dato delle leggi di bilancio considerato nella tabella 4 non coincide con quello riportato nella tabella 7 (relativa alla classificazione per materia) perché alcune leggi regionali hanno trovato collocazione in altre voci della tabella 4 (ad esempio, in leggi settoriali come gli interventi finanziari e di semplificazione di un determinato settore per contrastare l'emergenza sanitaria) o viceversa hanno trovato collocazione nella voce bilancio (ad esempio, le leggi di contabilità o sui tributi regionali che nella tabella per materia figurano, invece, in voci autonome).

<sup>13</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a, pp. 161-162.

<sup>14</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, p. 163.

sanitaria delle attività sportive, di turismo itinerante e di sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti; la LR 7/2020 dell'Emilia-Romagna, di riordino delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale; le LLRR 5, 7 e 21/2020 del Lazio, rispettivamente, in materia di cinema e audiovisivo, di sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia, di sistema fieristico regionale; le LLPP 8 e 14/2020 della provincia autonoma di Trento, rispettivamente, sulla promozione del territorio e del marketing turistico e sulla disciplina delle concessioni minerarie.

**Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali 2019-2020**

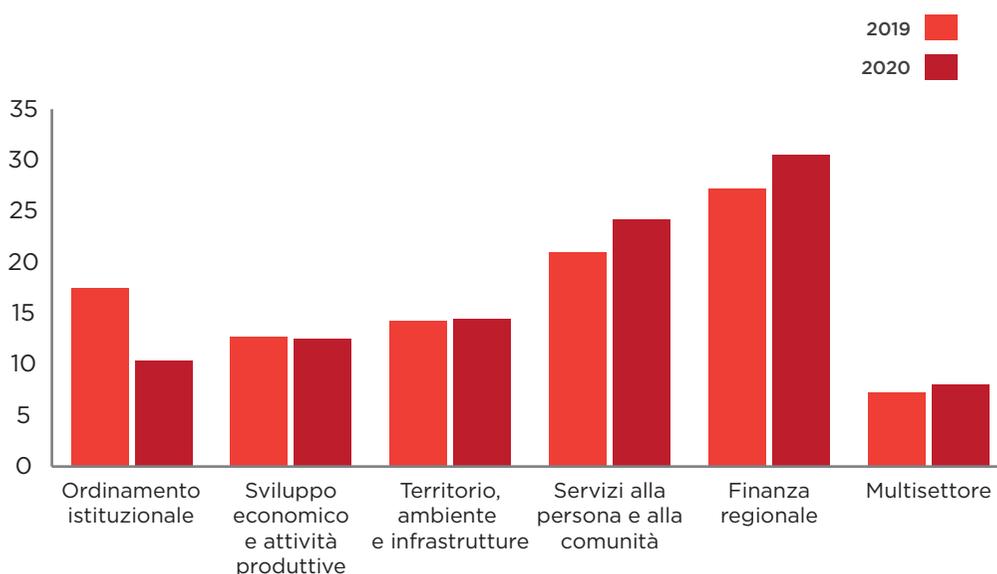


### ***L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie***

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2020, su 712 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello della "finanza regionale" con 217 leggi (pari al 30,5% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 172 leggi (24,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 103 leggi (14,5%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 89 leggi (12,5%), dall'"ordinamento istituzionale" con 74 leggi (10,4%). Infine, altre 57 leggi, pari all'8,0%, sono classificate nel "multisetto": in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie (o alle leggi europee) che riguardano più macrosettori (cfr. tabella 7 e grafico 6).

Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2019<sup>15</sup>, appare qualche lieve differenza nell'ordine di prevalenza tra i macrosettori. Su 699 leggi, infatti, il macrosettore che primeggiava era sempre la "finanza regionale" con 190 leggi (pari al 27,2% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 147 leggi (21,0%), dall'"ordinamento istituzionale" con 122 leggi (17,5%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 100 leggi (14,3%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 89 leggi (12,7%). Infine, altre 51 leggi, pari al 7,3%, erano classificate nel "multisetto".

**Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2019-2020**



Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità". La crescita costante e significativa del macrosettore, già registrata da tempo (basti ricordare le 128 leggi del 2005 e le 195 del 2009), sembra rispondere al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, di far fronte, con interventi puntuali e tempestivi, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei di-

<sup>15</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 7, pp. 165-166.

versi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel 2020, nel caso del macrosettore “ordinamento istituzionale” e secondo una tendenza già registrata negli anni precedenti, la prima voce di intervento regionale è ancora una volta “enti locali e decentramento” con 23 leggi. Seguono, poi, la voce “altro” che raccoglie leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, ecc. (17 leggi) e la materia “organi della Regione” (11 leggi). Nel 2019 le leggi nella prima materia richiamata erano 28 (nel 2018 44 e nel 2017 45).

Anche nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie “agricoltura e foreste” (22 leggi) e “caccia, pesca e itticultura” (6 leggi), infatti, totalizzano insieme 28 leggi sul totale di 89 leggi (pari al 31,5%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”. Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie “commercio, fiere e mercati” e “turismo”, rispettivamente con 16 e 10 leggi. Se si escludono le 9 leggi classificate nella voce “altro” – che raccoglie leggi in materia di cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale – e le 8 leggi della voce “multimateria, il numero delle leggi negli altri campi materiali è molto limitato. Nel 2019 era sempre lo sviluppo rurale a totalizzare, all’interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (30, pari al 33,7% delle leggi sul totale delle 89 leggi del macrosettore).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 40 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 26 leggi. Altre 10 leggi sono classificate nella voce “risorse idriche”, 9 in “opere pubbliche” e 8 nella voce “trasporti”. Prevalenze uguali nel 2019 con ancora 40 e 37 leggi nelle prime due materie indicate.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta, l’assoluta prevalenza della materia tutela della salute” con 55 leggi (nel 2019 le leggi erano 47 e nel 2018 54). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 36 e 31 leggi (nel 2019 le leggi erano 32 e 29).

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

### ***L’esercizio delle potestà legislative***

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2020, su 563 leggi delle Regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l’esercizio della potestà concor-

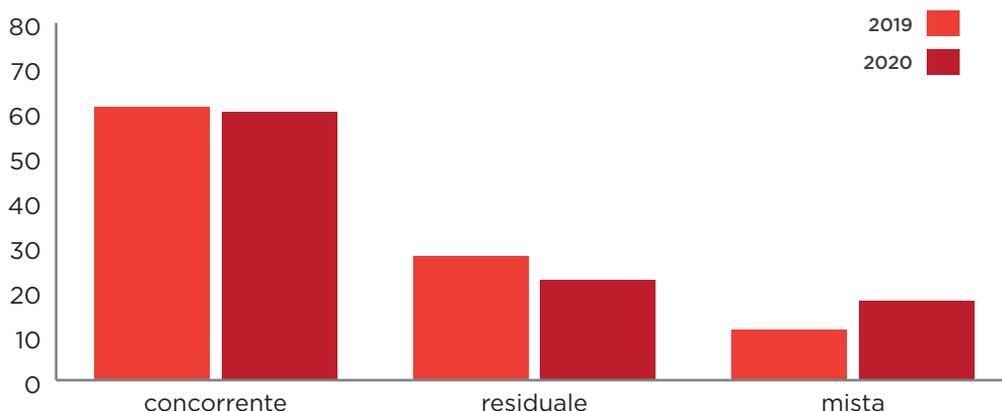
rente con 337 leggi (pari al 59,9% del totale). Sono, invece, 126 (pari al 22,4% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 100 leggi sono classificate nella potestà legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (cfr. tabella 8 e grafico 7).

Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, la potestà residuale subisce un decremento di più di 5 punti percentuali rispetto al 2019<sup>16</sup> quando era del 27,8% e la potestà concorrente di un punto percentuale (era, infatti, del 61,0%). La potestà residuale sembra attestarsi, ormai, da molti anni sotto la soglia del 30% (l'ultimo anno in cui raggiungeva il 35,7% è stato il 2014). Aumenta, invece, la potestà mista di più di 6 punti percentuali (era, infatti, dell'11,2% nel 2019).

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

Quanto al primo punto, la prevalenza della potestà residuale si manifesta soprattutto nei macrosettori "ordinamento istituzionale" e "sviluppo economico e attività produttive" dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate<sup>17</sup>, mentre il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture", "servizi alla persona e alla comunità" e «finanza regionale». Soprattutto in questi due ultimi settori, le leggi in materia di tutela della salute e le leggi di bilancio incrementano in modo significativo il dato sull'esercizio della potestà in esame.

**Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2019-2020**



<sup>16</sup> Cfr. *Le leggi regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 8, p. 167.

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, alla voce «organi della Regione», «personale e amministrazione» ed «enti locali e decentramento» nel primo, «agricoltura e foreste», «caccia, pesca e itticoltura», «commercio» e «turismo» nel secondo.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista aumentano di anno in anno passando dal 7,1% del 2018, all'11,2% del 2019 e al 17,8% del 2020. Addirittura in alcune Regioni superano il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali. Ad esempio nella Regione Toscana la potestà mista (58,5%) supera di molto sia la potestà concorrente (23,2%) che la potestà residuale (18,3%), così come nella Regione Marche dove al 40,0% di leggi ascrivibili alla potestà mista seguono il 32,6% di leggi emanate in forza di potestà concorrente e il 27,3% di leggi ricadenti nella potestà residuale. Il dato della Regione Lombardia è, invece, equamente distribuito: 33,3% mista, 29,6% concorrente e 37,0% residuale. Tra l'altro la Regione è l'unica, nel 2020, ad avere «sfruttato» maggiormente la competenza generale/residuale.

### *Le abrogazioni e le leggi vigenti*

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2020, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati.

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

L'uso di abrogazioni implicite - tanto diffuso in passato - è, sia pure in modo sporadico, ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e disposizioni, contiene una clausola di abrogazione "innominata" (sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto) la LR 15/2020 (art. 22, comma 1) della Regione Abruzzo, recante misure di tutela sanitaria delle attività sportive e motorie.

Nel 2020 non sono state promulgate leggi di «disboscamento» normativo, contenenti appunto l'abrogazione generale ed espressa di leggi regionali già tacitamente o implicitamente abrogate o, comunque, non più operanti o applicate, in quanto hanno esaurito i propri effetti. Questo è evidente dalla tabella 9 dove le 712 leggi promulgate hanno abrogato solo 88 leggi. A differenza del 2019 e del 2018, quando l'Abruzzo (LR 11/2019), la Liguria (LR 24/2019), la Lombardia (LR 5/2018) e le Marche (LR 45/2018) avevano eliminato dai rispettivi ordinamenti un numero significativo di legislazione considerata desueta e alle quali bisognava aggiungere, l'Emilia-Romagna che con altre due leggi (LR 17/2019 e LR 14/2018), dettate in attuazione degli indirizzi della sessione europea regionale 2018 e 2019, era intervenuta ad abrogare espressamente numerose leggi per intero,

alcuni regolamenti e numerose disposizioni legislative sparse in varie leggi di intervento regionale.

La legge che appare indicata nella tabella 4 alla voce semplificazione normativa è in realtà una legge di semplificazione amministrativa. Si tratta della LR 18/2020 della Regione Puglia che ha dettato appunto misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria.

L'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, è proseguita nel 2020 soprattutto con le abrogazioni contenute nelle leggi di settore e, in particolare, in quelle di riordino. Le Regioni che sono intervenute ad abrogare un numero significativo di leggi (cfr. tabella 9) sono state l'Abruzzo (10 leggi), il Lazio (20 leggi) e la Toscana (10 leggi). Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR 37 dell'Abruzzo, in materia di prevenzione e trattamento delle dipendenze patologiche, che ha abrogato 3 leggi regionali e un intero paragrafo dedicato all'alcoldipendenza della LR 72/1994; le LLRR 5, 7 e 21 del Lazio, rispettivamente, in materia di cinema e audiovisivo (ha abrogato 5 leggi e alcune disposizioni di altre 3 leggi regionali), di sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia (ha abrogato 8 leggi e alcune disposizioni di altre 5 leggi regionali), di disciplina del sistema fieristico regionale (ha abrogato 4 leggi e alcune disposizioni di altre 4 leggi regionali); la LR 20 Veneto, recante interventi a sostegno della famiglia e della natalità che ha abrogato 2 leggi regionali per intero; la LP 11 Bolzano, di disciplina degli organi di garanzia insediati presso il Consiglio provinciale, che ha abrogato 2 leggi, alcune disposizioni di altre 4 leggi provinciali e un decreto del Presidente della Provincia.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2020, risulta sostanzialmente confermato quanto evidenziato nel Rapporto 2019-2020. Laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio: per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.427 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate l'80,0% (1.941), in Toscana su 3.583 il 63,1% (2.261) e in Piemonte su 2.350 il 60,4% (1.420); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 3.001 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 64,3% (1.929), nella Provincia autonoma di Trento su 1.455 il 63,5% (924) e in Friuli Venezia Giulia su 2.553 il 51,0% (1.302).

Quanto, infine, alle leggi di stabilità per il 2020, nel 65%<sup>18</sup> dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative. Si registra, dunque, l'aumento di un punto percentuale rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità per il 2019 quando, in-

---

<sup>18</sup> Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

vece, si registrava un aumento di 23 punti percentuali (64%) rispetto al dato delle leggi di stabilità per il 2018 (41%). Anche in alcune leggi di assestamento del bilancio si procede con abrogazioni totali di leggi. Ad esempio, nel 2020, la Regione Lombardia abroga per intero la LR 6 (incremento di capitale sociale di Milano Serravalle - Milano Tangenziale s.p.a) con la legge di assestamento al bilancio 2020-2022 (LR 18/2020) e la Provincia autonoma di Trento abroga la LP 2/1988 (recepimento dell'accordo provinciale unitario per il rinnovo contrattuale dei dipendenti della Provincia) con la legge di assestamento del bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2020-2022 (LP 6/2020).

### **Considerazioni conclusive**

L'analisi dei dati riferiti al 2020 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nel precedente Rapporto.

Unica eccezione è il dato quantitativo che, dopo il decremento registrato nel 2019 rispetto al 2018, evidenzia un leggero aumento del numero delle leggi, passando dalle 699 unità del 2019 alle 712 del 2020, con una media annua di leggi per Regione pari a 32,4 (era di 31,8 nel 2019, di 34,9 nel 2018 e di 35,3 nel 2017).

Nonostante il lieve incremento del dato, la produzione di leggi annuali si attesta, dunque e già da alcuni anni, mediamente sulle 700 unità (nel 2017 raggiungeva addirittura le 777 unità). Si è ben lontani, dunque, dagli anni in cui la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue per il complesso delle Regioni (erano gli anni immediatamente successivi alle riforme del «federalismo amministrativo» e costituzionali).

Ancora una volta il dato della produzione legislativa dell'anno in esame, come già quello del biennio precedente, potrebbe giustificarsi con la necessità, per le Regioni, di dover continuare a rispondere ai bisogni legati alla crisi economica alla quale si è aggiunta nel 2020 anche l'emergenza sanitaria, che ha costretto le Regioni ad adottare misure urgenti di sostegno per alcuni settori maggiormente colpiti dalla pandemia<sup>19</sup> quali,

---

<sup>19</sup> Le leggi regionali (nuove e di manutenzione) del 2020 collegate all'emergenza sanitaria sono numerose. V., ad esempio, la LR Abruzzo 39 (interventi urgenti a sostegno del comparto sciistico); la LR Basilicata 23 (disciplina temporanea delle modalità di svolgimento delle vendite di fine stagione); la LR Calabria 13 (norme di salvaguardia e disposizioni in materia di demanio marittimo); la LR Campania 10 (interventi urgenti di sostegno del settore dello spettacolo); la LR Emilia-Romagna 1 (misure urgenti per la ripresa dell'attività economica e sociale); la LR Lazio 16 (disposizioni modificative di leggi regionali); la LR Liguria 8 (misure urgenti in conseguenza dell'emergenza epidemiologica); la LR Lombardia 9 (interventi per la ripresa economica); la LR Marche 13 (misure urgenti per il sostegno alle attività produttive e al lavoro autonomo); la LR Molise 8 (disposizioni concernenti le vendite promozionali nel settore del commercio); la LR Piemonte 14/2020 (misure per il commercio a fronte dell'emergenza); la LR Puglia 13 (misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario); la LR Toscana 24 (misure di sostegno a favore del personale operante nel settore sanitario); la LR Umbria 4 (norme per il sostegno al mercato del lavoro e sostegno alle micro, piccole e medie imprese); la LR Veneto 33 (incremento delle risorse destinate alla remunerazione del personale dipendente impegnato nell'emergenza epidemiologica); la LR Friuli

ad esempio, i servizi sociali e la tutela della salute ma anche i trasporti, il commercio, il turismo e le attività produttive in genere. Non sono mancati però casi di Regioni che hanno registrato un calo significativo della produzione legislativa (Emilia-Romagna). Come si legge nel Diciannovesimo Rapporto sulla legislazione della Regione, «l'emergenza provocata dall'epidemia ha accentuato la spinta alla «verticalizzazione delle decisioni», concentrandole in capo al Presidente della Giunta regionale, mediante ordinanze urgenti. Questo stato di cose ha fatto registrare, da un lato, un calo del numero delle leggi approvate annualmente dall'Assemblea, dall'altro, un sensibile ed ulteriore incremento dell'attività di sindacato ispettivo»<sup>20</sup> dell'Assemblea sull'attività della Giunta e dell'amministrazione regionale.

Continua ad essere sempre molto significativa – considerando le leggi per tipologia normativa – la prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto a quelle nuove; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, si tratterebbe, da un lato, di un fenomeno fisiologico – le Regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano di continui interventi di adeguamento – dall'altro, e soprattutto con riferimento al 2020 (ma anche al 2021), dell'urgenza di dover rispondere a bisogni e situazioni contingenti (come quelli legati all'emergenza epidemiologica) non solo con leggi (o provvedimenti) *ad hoc* ma anche con interventi di «aggiornamento» della legislazione vigente.

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi il contenimento del dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà «primaria». Anzi, rispetto al biennio precedente, oggetto di esame nel Rapporto 2019-2020, la potestà residuale risulta poco «sfruttata» in quasi tutte le Regioni (ad esclusione della Campania dove ha raggiunto il 41,2%)<sup>21</sup>. La contrazione del dato complessivo potrebbe essere legata, come già messo in luce nei Rapporti precedenti, anche al conteggio della potestà mista che ha acquisito una veste autonoma nella rilevazione solo da alcuni anni mentre in un primo momento le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali. Come sopra evidenziato, in alcune Regioni (Toscana e Marche), il dato della potestà mista è addirittura maggiore sia di quello relativo alla potestà

---

*Venezia Giulia 8 (misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica in materia di demanio marittimo e idrico); la LP Bolzano 4 (misure di contenimento della diffusione del virus nella fase di ripresa delle attività); la LP Trento 2 (misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici); la LR Sardegna 27 (implementazione di ulteriori servizi di trasporto pubblico e scolastico al fine di fronteggiare l'emergenza); la L Sicilia 36 (disposizioni urgenti in materia di personale); la LR Valle d'Aosta 11 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica).*

<sup>20</sup> Cfr. Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari, Diciannovesimo Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, XI legislatura-Anno 2020, marzo 2021, in particolare p.15 della Nota di sintesi.*

<sup>21</sup> Nel biennio richiamato, la potestà residuale superava la potestà concorrente soprattutto in alcune Regioni: in Campania (53,6%), in Lombardia (46,2%) e in Veneto (47,2%) nel 2019, in Emilia-Romagna (46,2%) e ancora in Lombardia (51,7%) nel 2018.

concorrente che di quello inerente alla potestà residuale (cfr. tabella 8).

Quanto agli scostamenti, rileva, innanzitutto, il decremento di 7 punti percentuali delle leggi ascrivibili al macrosettore «ordinamento istituzionale» che passa dal 17,5% del 2019 al 10,4% del 2020. Sostanzialmente invariato il dato relativo ai macrosettori «sviluppo economico e attività produttive» (12,7% nel 2019 e 12,5% nel 2020) e «territorio, ambiente e infrastrutture» (14,3% nel 2019 e 14,5% nel 2020).

Guardando solo i dati delle Regioni ordinarie risulta confermato il decremento per il macrosettore «ordinamento istituzionale» che passa dal 16,0% del 2019 al 9,4% del 2020 e nello stesso tempo il decremento, sia pur leggero, anche negli altri due macrosettori richiamati. Le leggi del macrosettore relativo allo sviluppo economico passano, infatti, dal 14,2% al 12,8% e quelle inerenti al territorio dal 16,0% al 14,4%.

Considerando gli altri macrosettori ed escludendo la finanza regionale, così come evidenziato nell'ultimo Rapporto pubblicato, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei “servizi alla persona e alla comunità” (21,0% nel 2019 e 24,2% nel 2020). Incremento che si manifesta soprattutto nelle Regioni ordinarie passando dal 21,7% nel 2019 al 25,9% nel 2020. Questi dati non fanno altro che confermare l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità.

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

Più in generale, anche nel 2020 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, si confermano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sul riparto di competenze effettuato con la riforma costituzionale del 2001.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande attenzione e interesse.

Il 2020 è stato sia per lo Stato che per le Regioni un anno difficile. Molto spazio è stato occupato dall'emergenza sanitaria e molte iniziative, realizzatesi nel corso degli anni, sono state accantonate. Ne è la prova, ad esempio, la mancata presenza di leggi di abrogazione generale che, invece, negli anni passati hanno occupato un posto importante nell'agenda politica di molte Regioni. Soprattutto negli anni post-riforme amministrative le Regioni hanno avviato un'opera di ripulitura dei loro ordinamenti dalla normativa ormai desueta

e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili<sup>22</sup>. Anche l'assenza di leggi collegate alle leggi comunitarie europee ha rallentato il processo di «disboscamento» che per alcune Regioni avviene in tale sede. Ad esempio, in Emilia-Romagna, analogamente a quanto avviene a livello dell'Unione europea con il “Programma REFIT»<sup>23</sup>, ogni anno attraverso il collegato alla legge regionale comunitaria vengono recepite le proposte del “Gruppo tecnico per l'attuazione della semplificazione normativa” dirette all'individuazione, per ogni materia, delle leggi superate o implicitamente abrogate, quelle da mantenere e quelle da abrogare. L'approvazione di tale tipo di legge nel 2020 è slittata all'anno successivo; con la LR 5/2021, infatti, la Regione è intervenuta ad abrogare esplicitamente 31 leggi regionali e alcune disposizioni.

Da segnalare però che, nonostante l'assenza di taglia-leggi, alcune Regioni hanno, comunque, continuato la propria attività di semplificazione del sistema normativo, predisponendo, in alcuni casi (ad esempio, Abruzzo), una proposta di progetto di legge di abrogazione delle disposizioni legislative relative al periodo 1983-1992 e avviando lo studio delle disposizioni legislative relative al periodo 1993-2002, al fine di verificare quali possano essere eliminate dall'ordinamento regionale mediante abrogazione perché obsolete o tacitamente abrogate.

Infine, sempre in tema di semplificazioni, nel 2020, la LR 1 del Friuli Venezia Giulia ha ridefinito i processi di semplificazione attraverso l'istituzione di un organo di controllo, denominato Comitato permanente alla semplificazione, con il compito di individuare le materie oggetto di semplificazione, coordinare le relative attività amministrative, promuovere l'adozione di modelli e direttive in materia, nonché monitorare l'attività avviata dalle singole Direzioni o Uffici regionali in materia di semplificazione. Al Comitato viene riconosciuto, inoltre, il compito di coordinare annualmente la predisposizione di un disegno di legge di semplificazione di iniziativa della Giunta regionale. La legge richiamata interviene, poi, nell'ambito dei procedimenti amministrativi e impegna l'amministrazione ad avviare un processo di standardizzazione degli atti e della documentazione congiuntamente a una semplificazione delle procedure amministrative oltre alla predisposizione, creazione e unificazione delle banche dati esistenti.

<sup>22</sup> Cfr., in particolare, LLRR Abruzzo 45/2013 e 11/2019; LLRR Calabria 22/2010 e 28/2011; LLRR Campania 21/2005 e 29/2012; LLRR Emilia-Romagna 27/1998, 31/1999 e 27/2013; LLRR Liguria 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019; LLRR Lombardia 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018; LLRR Marche 10/2001, 7/2003 e 45/2015; LR Molise 13/2010; LR Puglia 28/1998; LLRR Toscana 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009; LLRR Umbria 30/1999, 4/2010 e 22/2012; LLRR Veneto 15/2000, 3/2004 e 19/2009; LLRR Friuli Venezia Giulia 3/2001 e 11/2010; LP Trento 15/1998; LLRR Valle d'Aosta 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012.

<sup>23</sup> Il Programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) mira a garantire la semplificazione della legislazione dell'Unione europea, eliminando nel contempo la burocrazia e riducendo i costi. La Commissione presenta ogni anno una sintesi dei risultati del processo di semplificazione.

**Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2020**

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	45	564	1.490	118.290
Basilicata	46	259	601	n.d.
Calabria	37	224	380	24.089
Campania	51	507	1.210	94.991
Emilia R.	14	217	402	215.839
Lazio	26	336	1.141	117.604
Liguria	34	448	1.022	n.d.
Lombardia	27	265	670	80.596
Marche	55	463	974	64.373
Molise	20	130	254	n.d.
Piemonte	32	401	725	55.660
Puglia	36	301	665	76.249
Toscana	82	827	1.665	162.655
Umbria	14	119	265	19.361
Veneto	44	371	764	345.258
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>563</b>	<b>5.432</b>	<b>12.228</b>	<b>1.374.965</b>
Friuli V. Giulia	27	513	2.092	n.d.
P.a. Bolzano	17	280	1.061	n.d.
P.a. Trento	17	360	996	89.652
Sardegna	35	216	629	81.653
Sicilia	32	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	6	40	73	10.542
Valle d'Aosta	15	297	1.066	90.075
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>149</b>	<b>1.995</b>	<b>5.917</b>	<b>271.922</b>
<b>TOTALE</b>	<b>712</b>	<b>7.427</b>	<b>18.145</b>	<b>1.646.887</b>

n. medio di leggi per regione **32,4**

**Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2020**

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	45	564	1.490	118.290
Basilicata	46	259	601	n.d.
Calabria	37	224	380	24.089
Campania	51	507	1.210	94.991
Emilia R.	14	217	402	215.839
Lazio	26	336	1.141	117.604
Liguria	34	448	1.022	n.d.
Lombardia	27	265	670	80.596
Marche	54	460	971	64.235
Molise	20	130	254	n.d.
Piemonte	32	401	725	55.660
Puglia	36	301	665	76.249
Toscana	81	826	1.664	162.234
Umbria	14	119	265	19.361
Veneto	43	367	760	344.992
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>560</b>	<b>5.424</b>	<b>12.220</b>	<b>1.374.140</b>
Friuli V. Giulia	27	513	2.092	n.d.
P.a. Bolzano	17	280	1.061	n.d.
P.a. Trento	17	360	996	89.652
Sardegna	35	216	629	81.653
Sicilia	31	272	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	6	40	73	10.542
Valle d'Aosta	15	297	1.066	90.075
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>148</b>	<b>1.978</b>	<b>5.917</b>	<b>271.922</b>

**TOTALE****708****7.402****18.137****1.646.062**

n. medio di leggi per regione

**32,2**

**Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2020**

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	3	3	138
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	1	1	421
Umbria	0	0	0	0
Veneto	1	4	4	266
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>825</b>
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	1	17	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>825</b>

n. medio di leggi per regione

0,2

**Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2020- V.a. - Leggi ordinarie e statutarie**

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro**	Totale leggi
Abruzzo	20	25	0	0	0	0	45
Basilicata	25	21	0	0	0	0	46
Calabria	11	26	0	0	0	0	37
Campania	33	18	0	0	0	0	51
Emilia R.	13	0	1	0	0	0	14
Lazio	15	11	0	0	0	0	26
Liguria	23	11	0	0	0	0	34
Lombardia	18	8	1	0	0	0	27
Marche	15	38	2	0	0	0	55
Molise	13	6	1	0	0	0	20
Piemonte	23	9	0	0	0	0	32
Puglia	14	22	0	0	0	0	36
Toscana	60	20	2	0	0	0	82
Umbria	8	6	0	0	0	0	14
Veneto	24	15	2	0	0	3	44
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>315</b>	<b>236</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>563</b>
Friuli V. Giulia	22	3	2	0	0	0	27
P.a. Bolzano	13	4	0	0	0	0	17
P.a. Trento	15	2	0	0	0	0	17
Sardegna	13	22	0	0	0	0	35
Sicilia	14	18	0	0	0	0	32
Trentino A.A.	6	0	0	0	0	0	6
Valle d'Aosta	10	5	0	0	0	0	15
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>93</b>	<b>54</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>149</b>
<b>TOTALE</b>	<b>408</b>	<b>290</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>712</b>

\* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

\*\* Si tratta per il Veneto di due leggi di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza e di una legge di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali.

**Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2020\* - V.%**

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro**	Totale leggi
Abruzzo	44,4%	55,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	54,3%	45,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	29,7%	70,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	64,7%	35,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	92,9%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	67,6%	32,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	66,7%	29,6%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	27,3%	69,1%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	65,0%	30,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	71,9%	28,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	38,9%	61,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	73,2%	24,4%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	54,5%	34,1%	4,5%	0,0%	0,0%	6,8%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>56,0%</b>	<b>41,9%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,5%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	81,5%	11,1%	7,4%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	76,5%	23,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	37,1%	62,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	43,8%	56,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>62,4%</b>	<b>36,2%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>57,3%</b>	<b>40,7%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>100%</b>

\* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

\*\* Si tratta per il Veneto di due leggi di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza e di una legge di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali.

**Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2020 - V.a.**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	17	13	7	5	3	45
Basilicata	10	21	11	4	0	46
Calabria	34	1	2	0	0	37
Campania	26	11	2	2	10	51
Emilia R.	12	2	0	0	0	14
Lazio*	13	3	3	4	3	26
Liguria	10	9	4	5	6	34
Lombardia	14	7	1	5	0	27
Marche	17	14	9	5	10	55
Molise	8	1	3	4	4	20
Piemonte	20	5	3	4	0	32
Puglia	9	4	4	14	5	36
Toscana	31	20	19	4	8	82
Umbria	10	1	1	2	0	14
Veneto	17	8	8	5	6	44
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>248</b>	<b>120</b>	<b>77</b>	<b>63</b>	<b>55</b>	<b>563</b>
Friuli V. Giulia	17	7	2	0	1	27
P.a. Bolzano	10	5	1	0	1	17
P.a. Trento	7	5	1	3	1	17
Sardegna	26	4	4	1	0	35
Sicilia	22	4	3	0	3	32
Trentino A.A.	4	2	0	0	0	6
Valle d'Aosta	8	7	0	0	0	15
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>94</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>149</b>
<b>TOTALE</b>	<b>342</b>	<b>154</b>	<b>88</b>	<b>67</b>	<b>61</b>	<b>712</b>

**Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2020\*- V.%**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	37,8%	28,9%	15,6%	11,1%	6,7%	100%
Basilicata	21,7%	45,7%	23,9%	8,7%	0,0%	100%
Calabria	91,9%	2,7%	5,4%	0,0%	0,0%	100%
Campania	51,0%	21,6%	3,9%	3,9%	19,6%	100%
Emilia R.	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio*	50,0%	11,5%	11,5%	15,4%	11,5%	100%
Liguria	29,4%	26,5%	11,8%	14,7%	17,6%	100%
Lombardia	51,9%	25,9%	3,7%	18,5%	0,0%	100%
Marche	30,9%	25,5%	16,4%	9,1%	18,2%	100%
Molise	40,0%	5,0%	15,0%	20,0%	20,0%	100%
Piemonte	62,5%	15,6%	9,4%	12,5%	0,0%	100%
Puglia	25,0%	11,1%	11,1%	38,9%	13,9%	100%
Toscana	37,8%	24,4%	23,2%	4,9%	9,8%	100%
Umbria	71,4%	7,1%	7,1%	14,3%	0,0%	100%
Veneto	38,6%	18,2%	18,2%	11,4%	13,6%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>44,0%</b>	<b>21,3%</b>	<b>13,7%</b>	<b>11,2%</b>	<b>9,8%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	63,0%	25,9%	7,4%	0,0%	3,7%	100%
P.a. Bolzano	58,8%	29,4%	5,9%	0,0%	5,9%	100%
P.a. Trento	41,2%	29,4%	5,9%	17,6%	5,9%	100%
Sardegna	74,3%	11,4%	11,4%	2,9%	0,0%	100%
Sicilia	68,8%	12,5%	9,4%	0,0%	9,4%	100%
Trentino A.A.	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	53,3%	46,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>63,1%</b>	<b>22,8%</b>	<b>7,4%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>48,0%</b>	<b>21,6%</b>	<b>12,4%</b>	<b>9,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>100%</b>

\* 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 - 2020- Va.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	18	2	0	12	13	0	0	45
Basilicata	0	11	1	0	13	21	0	0	46
Calabria	2	4	0	1	18	12	0	0	37
Campania	0	12	0	2	7	30	0	0	51
Emilia R.	0	2	0	4	3	5	0	0	14
Lazio	4	6	1	0	3	12	0	0	26
Liguria	4	11	2	0	10	7	0	0	34
Lombardia	0	2	2	10	8	5	0	0	27
Marche	15	0	1	8	22	8	0	1	55
Molise	0	7	0	0	1	12	0	0	20
Piemonte	1	8	0	4	12	7	0	0	32
Puglia	1	14	3	1	8	8	1	0	36
Toscana	1	11	4	13	41	11	0	1	82
Umbria	1	0	1	0	7	5	0	0	14
Veneto	0	12	1	1	21	8	0	1	44
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>29</b>	<b>118</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>186</b>	<b>164</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>563</b>
Friuli V. Giulia	3	11	8	0	1	4	0	0	27
P.a. Bolzano	1	1	1	1	4	9	0	0	17
P.a. Trento	2	2	2	0	6	5	0	0	17
Sardegna	0	10	6	1	13	5	0	0	35
Sicilia	6	15	1	0	0	9	0	1	32
Trentino A.A.	1	1	0	0	0	4	0	0	6
Valle d'Aosta	0	1	3	1	3	7	0	0	15
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>13</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>149</b>
<b>TOTALE</b>	<b>42</b>	<b>159</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>213</b>	<b>207</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>712</b>

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2020\* - V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	40,0%	4,4%	0,0%	26,7%	28,9%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	23,9%	2,2%	0,0%	28,3%	45,7%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	5,4%	10,8%	0,0%	2,7%	48,6%	32,4%	0,0%	0,0%	100%
Campania	0,0%	23,5%	0,0%	3,9%	13,7%	58,8%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	0,0%	14,3%	0,0%	28,6%	21,4%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	15,4%	23,1%	3,8%	0,0%	11,5%	46,2%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	11,8%	32,4%	5,9%	0,0%	29,4%	20,6%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	0,0%	7,4%	7,4%	37,0%	29,6%	18,5%	0,0%	0,0%	100%
Marche	27,3%	0,0%	1,8%	14,5%	40,0%	14,5%	0,0%	1,8%	100%
Molise	0,0%	35,0%	0,0%	0,0%	5,0%	60,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	3,1%	25,0%	0,0%	12,5%	37,5%	21,9%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	2,8%	38,9%	8,3%	2,8%	22,2%	22,2%	2,8%	0,0%	100%
Toscana	1,2%	13,4%	4,9%	15,9%	50,0%	13,4%	0,0%	1,2%	100%
Umbria	7,1%	0,0%	7,1%	0,0%	50,0%	35,7%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	0,0%	27,3%	2,3%	2,3%	47,7%	18,2%	0,0%	2,3%	100%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5,2%</b>	<b>21,0%</b>	<b>3,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>33,0%</b>	<b>29,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>100%</b>
Friuli V. Giulia	11,1%	40,7%	29,6%	0,0%	3,7%	14,8%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	5,9%	5,9%	5,9%	5,9%	23,5%	52,9%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	11,8%	11,8%	11,8%	0,0%	35,3%	29,4%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	28,6%	17,1%	2,9%	37,1%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	18,8%	46,9%	3,1%	0,0%	0,0%	28,1%	0,0%	3,1%	100%
Trentino A.A.	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	6,7%	20,0%	6,7%	20,0%	46,7%	0,0%	0,0%	100%
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>8,7%</b>	<b>27,5%</b>	<b>14,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>18,1%</b>	<b>28,9%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>5,9%</b>	<b>22,3%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,6%</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>100%</b>

\* 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 - 2020**

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	20	5	25,0
Basilicata	12	1	8,3
Calabria	6	1	16,7
Campania	12	0	0,0
Emilia R.	2	1	50,0
Lazio	11	5	45,5
Liguria	17	1	5,9
Lombardia	4	0	0,0
Marche	16	0	0,0
Molise	7	0	0,0
Piemonte	9	1	11,1
Puglia	18	8	44,4
Toscana	16	0	0,0
Umbria	2	0	0,0
Veneto	13	4	30,8
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>165</b>	<b>27</b>	<b>16,4</b>
Friuli V. Giulia	22	3	13,6
P.a. Bolzano	3	1	33,3
P.a. Trento	6	3	50,0
Sardegna	16	0	0,0
Sicilia	23	2	8,7
Trentino A.A.	2	0	0,0
Valle d'Aosta	4	0	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>76</b>	<b>9</b>	<b>11,8</b>
<b>TOTALE</b>	<b>241</b>	<b>36</b>	<b>14,9</b>

**Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2020**

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	0	32	12	1	0	26,7
Basilicata	46	33	13	0	0	28,3
Calabria	37	12	22	3	0	59,5
Campania	51	41	8	1	1	15,7
Emilia R.	14	8	6	0	0	42,9
Lazio	26	20	4	2	0	15,4
Liguria	34	22	9	3	0	26,5
Lombardia	27	16	8	3	0	29,6
Marche	55	24	21	10	0	38,2
Molise	20	16	1	3	0	5,0
Piemonte	32	8	14	10	0	43,8
Puglia	36	26	8	2	0	22,2
Toscana	82	34	42	6	0	51,2
Umbria	14	6	7	1	0	50,0
Veneto	44	23	17	4	0	38,6
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>563</b>	<b>321</b>	<b>192</b>	<b>49</b>	<b>1</b>	<b>34,1</b>
Friuli V. Giulia	27	9	5	13	0	18,5
P.a. Bolzano	17	6	8	3	0	47,1
P.a. Trento	17	8	6	3	0	35,3
Sardegna	35	15	17	3	0	48,6
Sicilia	32	15	0	17	0	0,0
Trentino A.A.	6	1	1	4	0	16,7
Valle d'Aosta	15	9	3	3	0	20,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>149</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>26,8</b>
<b>TOTALE</b>	<b>712</b>	<b>384</b>	<b>232</b>	<b>95</b>	<b>1</b>	<b>32,6</b>

**Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2020**

	Macrosettore	Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1 Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	11
		2 Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	6
		3 Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	2
		4 Personale e amministrazione	8
		5 Enti locali, decentramento	23
		6 Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	17
		7 Multimateria	7
		<b>Totale</b>	<b>74</b>
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1 Artigianato	1
		2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
		3 Industria	2
		4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	8
		6 Miniere e risorse geotermiche	2
		7 Commercio, fiere e mercati	16
		8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	10
		9 Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	22
		10 Caccia, pesca e itticoltura	6
		11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12 Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	9
		13 Multimateria	8
<b>Totale</b>	<b>89</b>		
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	26
		3 Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4 Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	9
		5 Viabilità	2
		6 Trasporti	8
		7 Protezione civile	4

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	2
			<b>Totale</b>	<b>103</b>
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	55
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	36
		4	Istruzione scolastica e universitaria	8
		5	Formazione professionale	3
		6	Lavoro	9
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	31
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	3
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	8
		14	Multimateria	7
	<b>Totale</b>	<b>172</b>		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	210
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	3
		4	Multimateria	2
	<b>Totale</b>	<b>217</b>		
6	Multisettores*			<b>57</b>
<b>TOTALE</b>				<b>712</b>

\* 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 - 2020**

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	42	3	0	45	93,3	6,7	0,0	100,0
Basilicata	46	0	0	46	100,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	29	7	1	37	78,4	18,9	2,7	100,0
Campania	30	21	0	51	58,8	41,2	0,0	100,0
Emilia R.	10	4	0	14	71,4	28,6	0,0	100,0
Lazio	17	7	2	26	65,4	26,9	7,7	100,0
Liguria	18	8	8	34	52,9	23,5	23,5	100,0
Lombardia	8	10	9	27	29,6	37,0	33,3	100,0
Marche	18	15	22	55	32,6	27,3	40,0	100,0
Molise	14	3	3	20	70,0	15,0	15,0	100,0
Piemonte	22	10	0	32	68,8	31,3	0,0	100,0
Puglia	28	5	3	36	77,8	13,9	8,3	100,0
Toscana	19	15	48	82	23,2	18,3	58,5	100,0
Umbria	11	1	2	14	78,6	7,1	14,3	100,0
Veneto	25	17	2	44	56,8	38,6	4,5	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>337</b>	<b>126</b>	<b>100</b>	<b>563</b>	<b>59,9</b>	<b>22,4</b>	<b>17,8</b>	<b>100,0</b>

\* 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 2020**

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	45	10	35
Basilicata	46	1	45
Calabria	37	3	34
Campania	51	9	42
Emilia R.	14	2	12
Lazio	26	20	6
Liguria	34	9	25
Lombardia	27	1	26
Marche	55	0	55
Molise	20	2	18
Piemonte	32	7	25
Puglia	36	2	34
Toscana	82	10	72
Umbria	14	0	14
Veneto	44	7	37
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>563</b>	<b>83</b>	<b>480</b>
Friuli V. Giulia	27	0	27
P.a. Bolzano	17	3	14
P.a. Trento	17	1	16
Sardegna	35	0	35
Sicilia	32	1	31
Trentino A.A.	6	0	6
Valle d'Aosta	15	0	15
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>149</b>	<b>5</b>	<b>144</b>
<b>TOTALE</b>	<b>712</b>	<b>88</b>	<b>624</b>

**Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2020\***

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.753	1.171	2.582
Basilicata	2.045	986	1.059
Calabria	1.650	649	1.001
Campania	1.700	655	1.045
Emilia R.	1.853	991	862
Lazio	2.397	998	1.399
Liguria	2.158	1.062	1.096
Lombardia	2.427	1.941	486
Marche	1.982	874	1.108
Molise	1.492	697	795
Piemonte	2.350	1.420	930
Puglia	1.953	596	1.357
Toscana	3.583	2.261	1.322
Umbria	1.892	1.023	869
Veneto	2.426	1.339	1.087
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>33.661</b>	<b>16.663</b>	<b>16.998</b>
Friuli V. Giulia	2.553	1.302	1.251
P.a. Bolzano	1.546	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.455	924	531
Sardegna	2.811	n.d.	n.d.
Sicilia	3.217	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.208	32	1.176
Valle d'Aosta	3.001	1.929	1.072
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>15.791</b>	<b>4.187</b>	<b>4.030</b>
<b>TOTALE</b>	<b>49.452</b>	<b>20.850</b>	<b>21.028</b>

\*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.

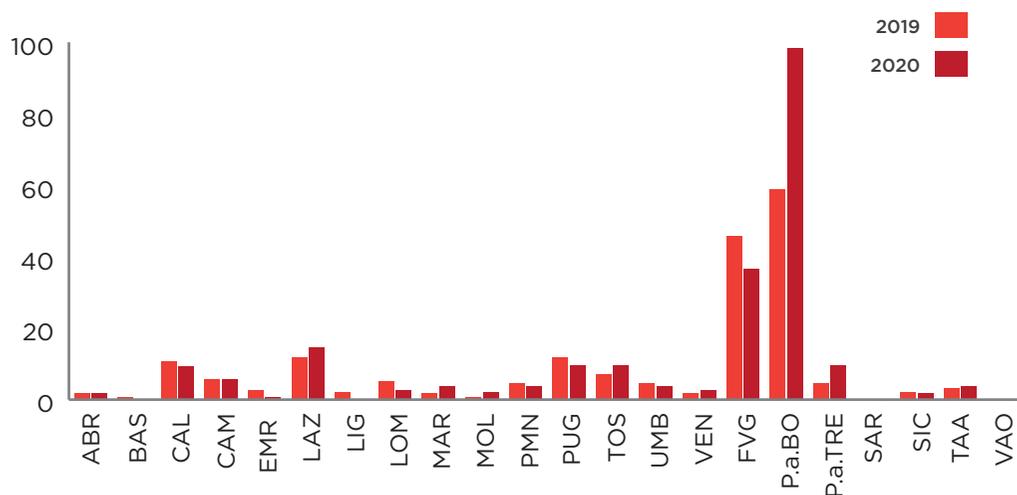
## 4.2 Dati e caratteristiche dell'attività regolamentare delle Regioni e delle Province autonome

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

Nel 2020, le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato complessivamente 453 regolamenti. Più nel dettaglio, le Regioni ordinarie ne hanno emanato 150 e le Regioni speciali e Province autonome 303 (cfr. tabella 1).

Vi è, dunque, un incremento di 66 unità rispetto ai 387 regolamenti emanati nel 2019<sup>1</sup>. L'incremento è avvenuto soprattutto nelle specialità con 71 regolamenti in più mentre nelle Regioni ordinarie si è registrata una lieve diminuzione (5 regolamenti in meno) (cfr. grafico 1).

**Grafico 1 - Produzione regolamentare 2019-2020**



L'incremento della produzione regolamentare è evidenziato soprattutto dalle dimensioni degli atti in commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dagli 8.957 commi del 2019 si passa ai 9.003 del 2020, mentre in diminuzione risulta il numero degli articoli (dai 3.464 del 2019 si passa ai 3.119 del 2020) (cfr. tabelle 2 e 3).

<sup>1</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020. Appendice, Roma 2020, in particolare, tabella 1, p. 194.*

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2020 anche con quelli degli anni successivi al 2001. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento del ricorso alla fonte (96 regolamenti<sup>2</sup>); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo<sup>3</sup> con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Si riducono di 12 unità nel 2018 (140 regolamenti) per tornare ad aumentare nel 2019 di 15 unità (155 regolamenti) e diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti).

Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che si aggira mediamente sulle 150 unità annue.

Continuano ad essere rilevanti le esperienze, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, della Regione Puglia che, a partire dal 2001, ricorre ai regolamenti in modo sempre più significativo (per tutti basti ricordare i 38 atti del 2012) e di alcune Regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte) che, ormai con costanza, si avvalgono della fonte secondaria. Quest'ultima risulta essere, invece, poco "sfruttata" nelle altre Regioni ordinarie.

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il rilevante ricorso alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali. Quest'anno la Provincia ha fornito anche il dato delle ordinanze del Presidente della Provincia (59), recanti misure urgenti per la prevenzione e la gestione dell'emergenza sanitaria, non inserite in tabella per uniformità con le altre Regioni che, invece, non hanno fornito tale dato. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente.

---

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

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

### ***Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa***

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

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

Nel 2020, nelle specialità, a fronte di 149 leggi risultano emanati 303 regolamenti.

Nel 2019<sup>4</sup>, nelle specialità, a fronte di 137 leggi risultavano emanati 232 regolamenti (nel 2018 le leggi erano 164 e i regolamenti 324).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 563 leggi, risultano emanati 150 regolamenti. Nel 2019, le leggi erano 562 e i regolamenti 155 (nel 2018, le leggi erano 603 e i regolamenti 140).

Confrontando i dati (cfr. tabella 1) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 38,9% (era del 35,6% nel 2019). È pari, invece, al 67,0% nelle specialità (era del 62,9% nel 2019) e al 21,0% nelle Regioni ordinarie, percentuale di poco inferiore a quella del 2019 (21,6%).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa - cfr. tabelle 2, 3 e 4 - l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere sempre meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni più dettagliate degli atti stessi.

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 29,6% (era del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 42,7% (era del 43,6% nel 2019, del 40,0% nel 2018, del 53,9% nel 2017 e del 44,5% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie è del 23,1% (era del 27,9% nel 2019, del 22,8% nel 2018, del 23,9% nel 2017 e del 18,8% nel 2016).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2020, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 33,2% (era del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016): nelle specialità il dato è del 40,1% (era del 39,5% nel 2019, del 21,4% nel 2018, del 45,6% nel 2017 e del 36,2% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un incremento di 6 punti percentuali rispetto alla percen-

---

<sup>4</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 1, p. 194.

tuale calcolata in articoli, arrivando al 29,2% (era del 32,0% nel 2019, del 28,2% nel 2018, del 29,2% nel 2017 e del 22,7% nel 2016).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2020 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 27 leggi e i 74 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 73,3%, i 513 articoli di legge e i 946 articoli di regolamento la fanno scendere di poco più di 8 punti percentuali (64,8%), mentre i 2.092 commi di legge e i 1.961 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 17 punti percentuali (48,4%). E lo stesso vale per la Provincia autonoma di Trento dove le 17 leggi e i 20 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 54,1%, i 360 articoli di legge e i 123 articoli di regolamento la riducono di 29 punti percentuali (25,5%), mentre i 996 commi di legge e i 330 commi di regolamento la portano ad un'altra lieve riduzione (24,9%).

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Lazio dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 53,6%, calcolata in valori assoluti, al 47,4% (calcolata in articoli) e al 41,8% (calcolata in commi).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2020, nella Regione Calabria, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 33,9%, mentre sale al 43,9% se calcolata sul numero degli articoli e al 66,3% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 37 leggi, pur se superiori di ben 18 unità rispetto ai regolamenti (19), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente in Campania la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 19,0%, mentre sale al 36,5% se calcolata sul numero degli articoli e al 47,4% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 51 leggi, pur essendo superiori di ben 39 unità rispetto ai regolamenti (12) sono meno complesse e più "leggere".

### ***I regolamenti per organo competente***

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

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

gioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria<sup>5</sup>. Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Basilicata, in Molise e in Piemonte, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio. La "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2020, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio.

Nella Regione Molise sono presenti sia regolamenti di Giunta che di Consiglio e lo stesso si registra nella Regione Marche.

Il fatto che la delega alla Giunta (nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio) risulti essere maggiormente esercitata è la prova che la sede naturale per l'attuazione dalle leggi sia l'Esecutivo e non il Legislativo. D'altra parte l'esperienza passata dovrebbe averlo insegnato: quando le funzioni legislative e regolamentare erano entrambe in capo al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. La conferma di tale considerazione arriva soprattutto dall'esperienza della Regione Marche dove prevalgono i regolamenti di Giunta (nel 2020, 7 regolamenti di Giunta e 1 di Consiglio; nel 2019, 3 regolamenti di Giunta e 1 di Consiglio; nel 2018, 5 di Giunta e 2 di Consiglio, nel 2017, 3 di Giunta e 2 di Consiglio; nel 2016, 4 di Giunta; nel 2015, 6 di Giunta e 2 di Consiglio). Anche nella Regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della Regione Marche), i 6 regolamenti del 2020 risultano essere dell'Esecutivo così come i 4 regolamenti del 2019 e i 4 del 2018, mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma sempre con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia

---

<sup>5</sup> Anche se non in modo «secco». In molti casi, infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato all'Assemblea legislativa. Inoltre, alcuni Statuti hanno previsto strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Basilicata, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria hanno inserito nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia, quelli dell'Emilia-Romagna e del Lazio hanno previsto il parere del Consiglio di garanzia statutaria, quello del Molise del Comitato per la legislazione. Infine, nello Statuto della Puglia è prevista anche la possibilità, per la Giunta, di avvalersi del parere del Consiglio di Stato.

Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle due Province autonome, i regolamenti emanati sono solo di Giunta.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni.

Dei 453 regolamenti indicati, 447 - pari al 98,7% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 6 - pari all'1,3% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 150 regolamenti, 144 sono emanati dagli Esecutivi<sup>6</sup> e 6 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 303 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Identiche percentuali nel 2019, quando su 387 regolamenti indicati, 382 - pari al 98,7% del totale - risultavano emanati dalle Giunte e solo 5 - pari all'1,3% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 155 regolamenti, 150 erano emanati dagli Esecutivi<sup>7</sup> e 5 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 232 regolamenti erano tutti delle Giunte.

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

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

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (cfr. tabella 5) che su 453 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità" (150 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" (120 regolamenti). Seguono, poi, i 97 regolamenti classificati nel macrosettore "ordinamento istituzionale", i 77 regolamenti del "territorio, ambiente e infrastrutture" e i 9 regolamenti inerenti alla "finanza regionale".

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 150 regolamenti emanati, 42 riguardano l'ordinamento istituzionale, 41 i servizi, 37 lo sviluppo economico, 28 il territorio, e 2 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa sempre il macrosettore dei servizi con 109 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 83, dall'ordinamento istituzionale con 55 e dal territorio con 49 regolamenti. Altri 7 regolamenti sono classificati nella finanza regionale.

Una situazione leggermente diversa si verificava nel 2019 per le Regioni ordinarie quando su 155 regolamenti emanati, 53 riguardavano i servizi, 35 il territorio, 32 lo svi-

---

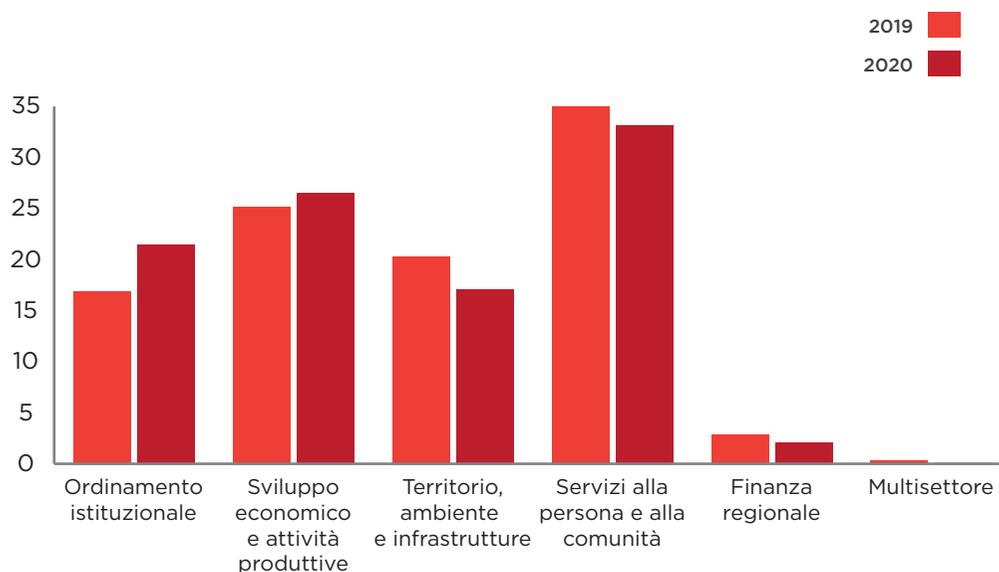
<sup>6</sup> Di cui 76 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

<sup>7</sup> Di cui 88 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

luppo economico e ancora 32 l'ordinamento istituzionale. Solo 2 regolamenti interessavano la finanza regionale e 1 era ascrivibile al multisettore. Nelle specialità era in testa sempre il macrosettore dei servizi con 82 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 65 e 43 regolamenti. Altri 33 e 9 regolamenti erano classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

Dal confronto tra i dati del 2020 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge l'incremento, in valori assoluti, della produzione regolamentare nei macrosettori «ordinamento istituzionale», «sviluppo economico e attività produttive», «servizi alla persona e alla comunità» e un leggero decremento nei settori «territorio, ambiente e infrastrutture» e «finanza regionale»<sup>8</sup>. Più in particolare e in percentuale, l'incremento è di circa 4 punti nel campo dell'ordinamento istituzionale (dal 16,8% al 21,4%), di un punto e mezzo nel settore dello sviluppo economico (dal 25,1% al 26,5%), mentre si registra un decremento di 3 punti percentuali nel macrosettore del territorio (dal 20,2% al 17,0%) e di circa 2 punti nel campo dei servizi (dal 34,9% al 33,1%). Anche nel settore della finanza regionale si registra una lievissima contrazione (dal 2,8% al 2,0%) (cfr. grafico 2).

**Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2019-2020**



<sup>8</sup> Si passa, infatti, dai 65 regolamenti ai 97 nell'ordinamento istituzionale; dai 97 regolamenti ai 120 nello sviluppo economico; dai 135 ai 150 regolamenti nei servizi. Una lievissima contrazione si registra, invece, nel territorio dove si passa dai 78 ai 77 regolamenti e nella finanza regionale che da 11 passa a 9 regolamenti. Per il 2019, cfr. I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 198-199.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco «sfruttate» gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (cfr. sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 66 regolamenti (pari al 68,0% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (8). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti è dovuta all'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale, che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardanti il personale sono contenute nelle leggi di stabilità (ad esempio, in circa il 70% di quelle del 2020 sono presenti norme nella materia indicata)<sup>9</sup> sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Se si escludono i 20 regolamenti classificati nella voce “altro” che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi risulta poco significativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 53 regolamenti (pari al 44,2% di regolamenti sul totale del macrosettore). Seguono, poi, le voci “altro”, che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale, con 24 regolamenti (20,0%), e turismo con 11 (9,2%). Poco rilevante risulta, invece, il dato degli altri ambiti materiali.

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “protezione della natura e dell'ambiente” e “territorio e urbanistica” con, rispettivamente, 24 (pari al 31,2% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 22 regolamenti (28,6%). Altri 13 atti riguardano, poi, le “risorse idriche». Esigui i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “servizi sociali” con 39 regolamenti (pari al 26,0% di regolamenti sul totale del macrosettore) e “tutela della salute” con 37 regolamenti (24,7%). Le materie «istruzione scolastica» e “beni e attività culturali”

---

<sup>9</sup> Cfr. il capitolo su *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.*

registrano 23 e 15 regolamenti; altri 15 regolamenti riguardano la voce «formazione professionale» e 10 il «lavoro». Poco rilevante il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale” (7 alla voce «tributi e 2 alla voce «contabilità»).

Se si confrontano i dati relativi all'anno in esame con quelli del 2019<sup>10</sup> le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate (in qualche caso con ordini di priorità leggermente diversi per alcune materie nell'ambito dei macrosettori di riferimento).

Anche nel 2019, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 47 (72,3%) – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (37, pari al 38,1% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce «turismo» (17, pari al 17,5%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano «territorio e urbanistica» e “protezione della natura e dell'ambiente” (rispettivamente 22, pari al 28,2% e 19, pari al 24,4%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 35 (pari al 25,9%) – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 26 regolamenti (pari al 19,3%) classificati nella materia “tutela della salute”, 20 in «istruzione scolastica» e 12 in “beni e attività culturali”.

### ***I regolamenti per tipologia***

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

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno<sup>11</sup> o

<sup>10</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 5, pp. 198-199

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Calabria 3/2020, di modifica del regolamento 2/2020, regolamento di attuazione della LR 45/2012, relativo alla disciplina della gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale; il DPP Trento 19-32/2020 di modifica del DPP 18-31/2020, regolamento di attuazione della LP 1/2011, concernente l'individuazione delle condizioni e dei requisiti di accesso all'assegno di natalità.

emanati in un arco di tempo relativamente recente<sup>12</sup>. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni e al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni<sup>13</sup>.

Nel 2020 i regolamenti di manutenzione sono 227 su 453, pari al 50,1%; 62,0% nelle Regioni ordinarie (93 su 150) e 44,2% nelle specialità (134 su 303) (cfr. tabella 6). Nel 2019<sup>14</sup>, invece, i regolamenti di manutenzione erano 197 su 387, pari cioè al 50,9% del totale: 13 punti percentuali in meno nelle Regioni ordinarie (76 su 155 pari al 49,0%) e 8 punti percentuali in più nelle specialità (121 su 232, pari al 52,2%).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 20 regolamenti emanati nel 2020 15, pari al 75,0% del totale, sono di modifica di precedenti atti (nel 2019 i regolamenti di manutenzione erano il 90,0%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 56,8% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (percentuali quasi simili nel 2019: 58,7%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 17 di manutenzione, pari all'89,5% del totale (nel 2019 erano il 68,2%), così il Lazio con il 70,0% di regolamenti di manutenzione (21 su 30) nel 2020 e il 54,2% nel 2019 (13 su 24) e l'Umbria con l'87,5% nel 2020 (7 su 8) e il 50,0% nel 2019 (5 su 10).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e ca-

---

<sup>12</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Campania 12/2020, di modifica del regolamento 11/2019, inerente la nuova disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica; il regolamento Lazio 4/2020, di modifica del regolamento 7/2019, concernente la disciplina delle modalità per il rilascio della licenza di pesca professionale, delle modalità per il rilascio del tesserino segna catture e costituzione dell'elenco dei pescatori professionali; il regolamento Puglia 9/2020, di modifica del regolamento 7/2019, sull'organizzazione e sul funzionamento dei Presidi Territoriali di Assistenza; il regolamento Veneto 7/2020, di modifica del regolamento 2/2019, relativo alla disciplina degli obblighi informativi riguardanti gli alloggi dati in locazione turistica; il regolamento Friuli Venezia Giulia 176/2020, di modifica del regolamento 226/2019, recante indirizzi e procedure in materia di azioni rivolte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e a contrastare la disoccupazione di lunga durata.

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Abruzzo 1/2020, di modifica del regolamento 2/2011 (macellazione per il consumo familiare di animali di allevamento delle varie specie); il regolamento Campania 6/2020, di modifica del regolamento 12/2012 (disciplina delle procedure relative a concessioni per piccole derivazioni, attingimenti e uso domestico di acque pubbliche); il regolamento Lazio 8/2020, di modifica del regolamento 5/2006 (disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità); il regolamento Piemonte 1/2020, di modifica del regolamento 12/2007 (designazione di ulteriori zone vulnerabili da nitrati di origine agricola); il regolamento Toscana 44/2020, di modifica del regolamento 41/2004 (interventi sulla viabilità di competenza regionale); il regolamento Umbria 6/2020, di modifica del regolamento 34/1999 (prelievo venatorio della specie cinghiale); il DPP Trento 2-15/2020, di modifica del DPP 34-141/2008 (organizzazione e funzionamento dell'Agenzia provinciale delle foreste demaniali).

<sup>14</sup> Cfr. I regolamenti regionali nel biennio 2018-2019, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in particolare, tabella 6, p. 200.

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

Focalizzando l'attenzione sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici, nell'anno di riferimento sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Per richiamare solo qualche esempio, quanto ai testi nuovi, la Regione Umbria ha emanato un regolamento in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali<sup>15</sup>, la Regione Lombardia in attuazione del testo unico in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca e sviluppo rurale<sup>16</sup>. Si tratta, soprattutto nel secondo caso, di un regolamento molto articolato (21 articoli e 109 commi).

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Marche ha novellato un regolamento dettato in attuazione del testo unico in materia di commercio<sup>17</sup>, la Regione Umbria 3 regolamenti sempre in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali<sup>18</sup> e la Regione Toscana un regolamento in attuazione del testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali<sup>19</sup>.

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate dalle Regioni ordinarie, la Regione Lazio ha emanato un regolamento che disciplina le modalità e i requisiti per l'iscrizione all'Albo regionale degli istituti culturali, per l'inserimento dei servizi culturali nelle organizzazioni regionali bibliotecaria, museale e archivistica, nonché delle caratteristiche ideografiche, dei criteri e delle modalità di uso e revoca del logo identificativo degli ecomusei regionali, attuativo della LR 24/2019, legge di riordino in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale<sup>20</sup> e un altro regolamento sulla disciplina del sistema di contabilità economico-patrimoniale e dei criteri per la gestione, l'utilizzo, l'acquisto, l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), in attuazione della LR 2/2019, di riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)<sup>21</sup>; la Regione Piemonte ha emanato un regolamento per l'individuazione e la disciplina dei distretti del cibo, in attuazione dell'art. 43 della legge di riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale (LR 1/2019)<sup>22</sup> e un altro, recante modalità di costituzione, gestione e

<sup>15</sup> Si tratta del regolamento 8/2020, dettato in attuazione della LR 11/2015.

<sup>16</sup> Si tratta del regolamento 5/2020, dettato in attuazione del Titolo X della LR 31/2008.

<sup>17</sup> Si tratta del regolamento 3/2020, dettato in attuazione della LR 27/2009.

<sup>18</sup> Si tratta dei regolamenti 3, 4 e 7/2020, dettati in attuazione della LR 11/2015.

<sup>19</sup> Si tratta del regolamento 50/2020, dettato in attuazione della LR 21/2010.

<sup>20</sup> Si tratta del regolamento 20/2020.

<sup>21</sup> Si tratta del regolamento 5/2020.

<sup>22</sup> Si tratta del regolamento 4/2020.

funzionamento delle commissioni locali valanghe, in attuazione delle legge sullo sviluppo della montagna (LR 14/2019)<sup>23</sup>; la Regione Toscana ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge sul governo del territorio (LR 65/2014) contenenti, rispettivamente, disposizioni in materia di indagini geologiche, idrauliche e sismiche<sup>24</sup> e l'elenco della documentazione e degli elaborati progettuali da allegare alla richiesta di permesso di costruire, alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori asseverata<sup>25</sup>. Si tratta, soprattutto nei primi due casi, di regolamenti corposi, il primo composto di 28 articoli e 102 commi, il secondo di 9 articoli e 62 commi. I regolamenti della Toscana sono, invece, composti rispettivamente di 20 articoli e 49 commi il primo e di 8 articoli e 24 commi il secondo.

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate dalle specialità, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 2 regolamenti in attuazione della legge di riforma organica delle politiche abitative e di riordino delle Ater (LR 1/2016); il primo, di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno delle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa<sup>26</sup>, il secondo, di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno dell'installazione, nonché dell'adeguamento di ascensori da realizzare su immobili privati esistenti al fine di migliorare la fruibilità e l'accessibilità degli spazi abitativi<sup>27</sup>. La Regione ha emanato, inoltre, 3 regolamenti, uno nuovo modificato nello stesso anno e l'altro di modifica di un regolamento emanato nel 2016, in attuazione della legge organica in materia di difesa del suolo e utilizzazione delle acque (LR 24/2019). Il regolamento nuovo riguarda i criteri e le modalità tecniche di restituzione delle acque derivanti da sondaggi e da perforazioni, effettuati nell'esercizio dei permessi di ricerca, delle concessioni di coltivazione e delle concessioni di derivazione di acque sotterranee per scopi geotermici o di scambio termico e per attività termali<sup>28</sup>; il regolamento di modifica è relativo, invece, al regolamento concernente i criteri e i procedimenti per l'assegnazione, la sospensione, il ritiro e l'estinzione della concessione di estrazione di materiale litoide, le modalità di determinazione del deposito cauzionale e di compensazione del canone<sup>29</sup>.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento Lazio 24/2020 dettato in attuazione della LR 18/2019,

---

<sup>23</sup> Si tratta del regolamento 7/2020.

<sup>24</sup> Si tratta del regolamento 5/2020.

<sup>25</sup> Si tratta del regolamento 88/2020.

<sup>26</sup> Si tratta del regolamento 66/2020.

<sup>27</sup> Si tratta del regolamento 129/2020.

<sup>28</sup> Si tratta del regolamento 1/2020 modificato dal regolamento 139/2020.

<sup>29</sup> Si tratta del regolamento 125/2020 di modifica dal regolamento 196/2016.

recante disposizioni per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, il regolamento Marche 5/2020 dettato in attuazione della LR 3/2013, recante interventi regionali per il recupero, la restituzione e la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali in corso di validità; il regolamento Toscana 21/2020 dettato in attuazione della LR 51/2019 di disciplina dei distretti biologici.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano leggi «pesanti» con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008<sup>30</sup>, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2019, la Regione richiamata ha emanato 3 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2020 (LR 24/2019)<sup>31</sup> e numerosi altri in attuazione di finanziarie o di leggi di assestamento del bilancio di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. La medesima situazione si era ripetuta nel 2019.

In alcuni ordinamenti si rinvergono regolamenti attuativi di disposizioni contenute nei collegati alla legge di stabilità. Nel 2020, ad esempio, la Regione Toscana ha emanato un regolamento in attuazione di disposizioni del collegato 79/2020, recante la disciplina degli incentivi per il personale regionale incaricato dello svolgimento di funzioni tecniche nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, composto di 16 articoli, 64 commi e 3 allegati<sup>32</sup>.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002<sup>33</sup>, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2020 risulta “vincolato” da tale tipo di norme un regolamento “sostanziale” della Provincia autonoma di Bolzano, emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013, relativo alla concessione di aiuti nel settore dell’apicoltura (deliberazione Giunta provinciale 1044/2020).

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Come sottolineato nelle rilevazioni precedenti, la Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia. Sono “vincolati”, ad esempio, da norme statali il regolamento 14/2020, sul potenziamento della rete ospeda-

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

<sup>31</sup> Si tratta dei regolamenti 102/2020 (concessione di contributi a favore di enti del terzo settore); 107/2020 (concessione di contributi a favore dei Comuni per la predisposizione del Piano di Azione per l’Energia Sostenibile e il Clima-PAESC); 11/2020 (concessione di contributi a Comuni ed Enti pubblici per la realizzazione di iniziative volte alla riduzione dei rifiuti in plastica che siano coerenti con le azioni del Programma regionale di prevenzione dei rifiuti).

<sup>32</sup> Si tratta del regolamento 43/2020.

<sup>33</sup> Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell’Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

liera (d.l. 34/2020, art. 2), il regolamento 8/2020 sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Organismo di composizione della crisi da sovraindebitamento denominato "Regione Puglia -Liberi dal debito" (legge 3/2012, art. 15, comma 1). È emanato, inoltre, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni 137/CU del 16 dicembre 2010 il regolamento 6/2020 che ha definito i requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle Unità operative di ostetricia/ginecologia e di pediatria/neonatologia.

Sono, infine, "vincolati" da disposizioni contenute in atti normativi statali, il regolamento 4/2020 della Regione Campania che ha disciplinato i procedimenti relativi all'accesso civico semplice, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dagli Uffici della Regione (d.lgs. 33/2013, art. 5, commi 1 e 2) e all'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1990); il regolamento 1/2020 della Regione Liguria che contiene disposizioni in merito all'utilizzo del fondo previsto dall'art. 113 del Codice dei contratti pubblici e criteri di ripartizione degli incentivi economici per le funzioni tecniche svolte dal personale impiegato nelle procedure di acquisizione di beni, servizi e forniture (d.lgs 50/2016); il regolamento 8/2020 della Regione Piemonte, recante disciplina dell'albo delle imprese che eseguono lavori o forniscono servizi forestali (d.lgs. 34/2018, art. 10, comma 8, lett.a).

### ***Considerazioni conclusive***

Sulla base dei dati e degli elementi illustrati è possibile evidenziare di seguito alcune tendenze che sostanzialmente confermano quanto messo in luce, ormai da alcuni anni, nei periodici Rapporti sulla legislazione.

Rimane sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte di alcune Regioni a statuto speciale, mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti di nuova generazione e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni che, in passato, la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Ad esempio, nella Regione Marche degli 8 regolamenti emanati nel 2020, 7 sono di Giunta e uno di Consiglio; così come dei 4 emanati nel 2019, 3 erano di Giunta e uno di Consiglio (e lo stesso dei 7 emanati nel 2018,

5 erano di Giunta e 2 di Consiglio).

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, continua a non produrre gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali ricorrono ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della «deregolamentazione». La stessa Regione ha sottolineato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione<sup>34</sup> – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio).

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste ultime sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 443 degli anni 2001-2020. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale al periodo successivo alle riforme costituzionali. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 403 regolamenti, 275 risultano emanati dal 2001 al 2020, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 434 e 417 regolamenti, 344 e 347 risalgono al periodo post-riforme (cfr. tabella 7).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, sembra dare buoni frutti, almeno in alcune Regioni.

L'esiguità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne le caratteristiche sostanziali e di contenuto. È molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008*, p. 116 ss.

<sup>35</sup> La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2020, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, le leggi del 2020 prevedono l'adozione di 762 atti di Giunta e 67 atti di Consiglio, mentre nel 2019 ne prevedevano, rispettivamente, 734 e 47 (nel 2018, 1.061 e 60). Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le Regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli "strumenti del riordino normativo". Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Quanto ai rinvii previsti dalle leggi del 2020, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli dell'Abruzzo (118), del Lazio (84) e del Veneto (74). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti sono quelli della Provincia autonoma di Trento e della Valle d'Aosta con, rispettivamente,

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi.

Nel 2020, ai regolamenti relativi ai servizi (33,1%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (26,5%), quelli dell'ordinamento istituzionale (21,4%), quelli inerenti al territorio (17,0%). Per le leggi, invece, prevale il macrosettore della "finanza regionale" (30,5%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (24,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (14,5%), dallo "sviluppo economico" (12,5%) e dall'"ordinamento istituzionale"(10,4%).

Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi di stabilità che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, è sostanzialmente confermata la tendenza delle Regioni a privilegiare – sia pure con fisiologiche oscillazioni nei vari anni – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori di intervento: "personale e amministrazione" nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; sviluppo rurale ("agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura") nello "sviluppo economico e attività produttive"; "protezione della natura" e "territorio e urbanistica" nel "territorio, ambiente e infrastrutture"; "servizi sociali" e "tutela della salute" nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta – come già messo in luce nei precedenti Rapporti e soprattutto nelle analisi relative alla produzione legislativa – in parte di materie tradizionalmente regionali, in parte anche di materie diventate di competenza esclusiva regionale nel 2001 (come i servizi sociali) per le quali le Regioni hanno dimostrato di saper proporre spesso soluzioni normative innovative e originali.

---

*133 e 96 atti dei quali è prevista l'adozione. Nelle leggi del 2019, tra le Regioni ordinarie, spiccavano le Regioni Lazio (104), Piemonte (84), Lombardia (66) ed Emilia-Romagna (63 atti), mentre tra le specialità i dati più rilevanti erano quelli della Provincia autonoma di Trento e della Sicilia con, rispettivamente, 78 e 55 atti di Giunta dei quali ne era prevista l'adozione.*

**Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2020**

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	45	4	49	8,2
Basilicata	46	1	47	2,1
Calabria	37	19	56	33,9
Campania	51	12	63	19,0
Emilia R.	14	2	16	12,5
Lazio	26	30	56	53,6
Liguria	34	1	35	2,9
Lombardia	27	6	33	18,2
Marche	55	8	63	12,7
Molise	20	5	25	20,0
Piemonte	32	8	40	20,0
Puglia	36	20	56	35,7
Toscana	82	20	102	19,6
Umbria	14	8	22	36,4
Veneto	44	6	50	12,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>563</b>	<b>150</b>	<b>713</b>	<b>21,0</b>
Friuli V. Giulia	27	74	101	73,3
P.a. Bolzano**	17	197	214	92,1
P.a. Trento	17	20	37	54,1
Sardegna	35	0	35	0,0
Sicilia	32	4	36	11,1
Trentino A.A.	6	8	14	57,1
Valle d'Aosta	15	0	15	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>149</b>	<b>303</b>	<b>452</b>	<b>67,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>712</b>	<b>453</b>	<b>1.165</b>	<b>38,9</b>

\*Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

\*\*I 197 atti indicati sono: 50 decreti del Presidente della provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

**Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2020**

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	564	34	598	5,7
Basilicata	259	29	288	10,1
Calabria	224	175	399	43,9
Campania	507	292	799	36,5
Emilia R.	217	6	223	2,7
Lazio	336	303	639	47,4
Liguria	448	12	460	2,6
Lombardia	265	81	346	23,4
Marche	463	66	529	12,5
Molise	130	48	178	27,0
Piemonte	401	100	501	20,0
Puglia	301	141	442	31,9
Toscana	827	259	1.086	23,8
Umbria	119	15	134	11,2
Veneto	371	70	441	15,9
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.432</b>	<b>1.631</b>	<b>7.063</b>	<b>23,1</b>
Friuli V. Giulia	513	946	1.459	64,8
P.a. Bolzano	280	305	585	52,1
P.a. Trento	360	123	483	25,5
Sardegna	216	0	216	0,0
Sicilia	289	19	308	6,2
Trentino A.A.	40	95	135	70,4
Valle d'Aosta	297	0	297	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>1.995</b>	<b>1.488</b>	<b>3.483</b>	<b>42,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.427</b>	<b>3.119</b>	<b>10.546</b>	<b>29,6</b>

**Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2020**

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.490	176	1.666	10,6
Basilicata	601	65	666	9,8
Calabria	380	749	1.129	66,3
Campania	1.210	1.091	2.301	47,4
Emilia R.	402	8	410	2,0
Lazio	1.141	820	1.961	41,8
Liguria	1.022	50	1.072	4,7
Lombardia	670	296	966	30,6
Marche	974	167	1.141	14,6
Molise	254	108	362	29,8
Piemonte	725	228	953	23,9
Puglia	665	464	1.129	41,1
Toscana	1.665	580	2.245	25,8
Umbria	265	25	290	8,6
Veneto	764	212	976	21,7
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>12.228</b>	<b>5.039</b>	<b>17.267</b>	<b>29,2</b>
Friuli V. Giulia	2.092	1.961	4.053	48,4
P.a. Bolzano	1.061	1.234	2.295	53,8
P.a. Trento	996	330	1.326	24,9
Sardegna	629	0	629	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	73	439	512	85,7
Valle d'Aosta	1.066	0	1.066	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>5.917</b>	<b>3.964</b>	<b>9.881</b>	<b>40,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>18.145</b>	<b>9.003</b>	<b>27.148</b>	<b>33,2</b>

**Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2020**

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	118.290	12.351	130.641	9,5
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	24.089	23.592	47.681	49,5
Campania	94.991	94.589	189.580	49,9
Emilia R.	215.839	10.717	226.556	4,7
Lazio	117.604	75.628	193.232	39,1
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	80.596	26.131	106.727	24,5
Marche	64.373	13.167	77.540	17,0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	55.660	15.901	71.561	22,2
Puglia	76.249	48.542	124.791	38,9
Toscana	162.655	50.937	213.592	23,8
Umbria	19.361	1.374	20.735	6,6
Veneto	345.258	14.417	359.675	4,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>1.374.965</b>	<b>387.346</b>	<b>1.762.311</b>	<b>22,0</b>
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	89.652	26.047	115.699	22,5
Sardegna	81.653	0	81.653	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	10.542	39.799	50.341	79,1
Valle d'Aosta	90.075	0	90.075	0,0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>271.922</b>	<b>65.846</b>	<b>337.768</b>	<b>19,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.646.887</b>	<b>453.192</b>	<b>2.100.079</b>	<b>21,6</b>

**Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2020 - 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)	4
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	66
		5	Enti locali, decentramento	5
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	20
		7	Multimateria	1
			<b>Totale</b>	<b>97</b>
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	6
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	3
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	11
		9	Agricoltura e foreste (floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	40
		10	Caccia, pesca e itticultura	13
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	3
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	24
		13	Multimateria	5
	<b>Totale</b>	<b>120</b>		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	22
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	24
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	13
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	5
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	5
		7	Protezione civile	2

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	5
		9	Multimateria	0
		<b>Totale</b>		<b>77</b>
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	37
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	39
		4	Istruzione scolastica e universitaria	23
		5	Formazione professionale	15
		6	Lavoro	10
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	15
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	4
		12	Sport	3
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	0
		14	Multimateria	2
<b>Totale</b>		<b>150</b>		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	7
		4	Multimateria	0
<b>Totale</b>		<b>9</b>		
6	Multisetore*			0
<b>TOTALE</b>				<b>453</b>

\* 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 - 2020**

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	4	2	50,0
Basilicata	1	0	0,0
Calabria	19	17	89,5
Campania	12	8	66,7
Emilia R.	2	2	100,0
Lazio	30	21	70,0
Liguria	1	0	0,0
Lombardia	6	3	50,0
Marche	8	6	75,0
Molise	5	3	60,0
Piemonte	8	5	62,5
Puglia	20	8	40,0
Toscana	20	8	40,0
Umbria	8	7	87,5
Veneto	6	3	50,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>150</b>	<b>93</b>	<b>62,0</b>
Friuli V. Giulia	74	42	56,8
P.a. Bolzano*	197	71	36,0
P.a. Trento	20	15	75,0
Sardegna	0	0	-
Sicilia	4	2	50,0
Trentino A.A.	8	4	50,0
Valle d'Aosta	0	0	-
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>303</b>	<b>134</b>	<b>44,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>453</b>	<b>227</b>	<b>50,1</b>

\* I 197 atti indicati sono: 50 decreti del Presidente della provincia (regolamenti formali), 147 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

**Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2020**

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	137	15	122
Basilicata	117	4	113
Calabria**	246	27	219
Campania	143	6	137
Emilia R.	114	69	45
Lazio	417	66	351
Liguria	159	73	86
Lombardia	232	88	144
Marche	155	55	100
Molise	88	16	72
Piemonte	403	150	253
Puglia	515	91	424
Toscana	434	135	299
Umbria	256	93	163
Veneto	107	49	58
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>3.523</b>	<b>937</b>	<b>2.586</b>
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	1.072	532	540
Sardegna	n.d.	n.d.	-
Sicilia	196	n.d.	-
Trentino A.A.	269	2	267
Valle d'Aosta	129	78	51
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>1.666</b>	<b>612</b>	<b>858</b>
<b>TOTALE</b>	<b>5.189</b>	<b>1.549</b>	<b>3.444</b>

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

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



# 5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA

*a cura dell'Ufficio legislazione straniera  
del Servizio Biblioteca della Camera*

Per gli approfondimenti tematici sulla legislazione  
in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna del 2020  
si rinvia all'appendice al Rapporto disponibile  
sul sito della Camera



## 5.1 La legislazione in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nel 2020<sup>1</sup>

### FRANCIA

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2020 le leggi approvate in Francia sono state per il **75%** di iniziativa governativa e per il **25%** di iniziativa parlamentare. Valori analoghi si erano registrati nel 2019 (71% di iniziativa governativa e 29% di iniziativa parlamentare).

Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno, con oltre il **39%**, seguito dai servizi alle persone e alle comunità con il **25%**.

Dalla consultazione dell'elenco delle leggi presente in appendice, **16** delle **59** leggi appaiono legate all'emergenza COVID-19; 13 di queste leggi appaiono chiaramente legate al "diritto dell'emergenza" (cioè volte a creare regimi giuridici speciali e limitati nel tempo in connessione con la pandemia in corso; si tratta di disposizioni che subiscono sovente interventi di proroga e di modifica, creando così delle "catene normative"); in particolare sono state approvate 6 leggi di istituzione, disciplina e proroga dello stato d'emergenza; 4 leggi di "finanza rettificativa" cioè volte a rivedere gli obiettivi di bilancio; 3 leggi di rinvio di scadenze elettorali.

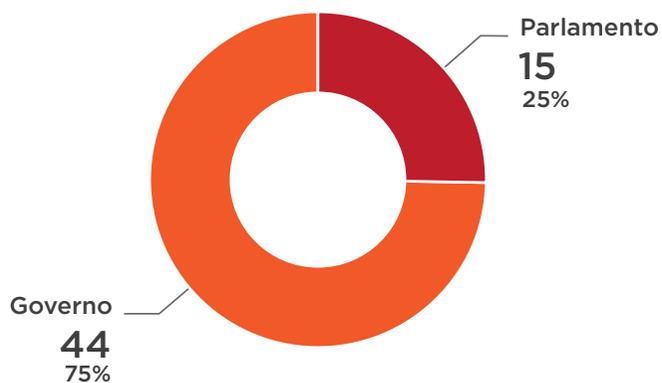
Come segnalato nel precedente rapporto, in Francia si è fatto un ampio ricorso alle ordinanze adottate sulla base della legge n. 2020-290: al 31 dicembre 2020 ne sono state adottate 64 (si tratta della legge sulla base della quale è stato adottato il maggior numero di ordinanze nelle ultime tre legislature francesi, a partire cioè dal 2007<sup>2</sup>; per un confronto merita anche segnalare che in tutto il 2019 erano state invece emanate 58 ordinanze, adottate però sulla base di diverse leggi<sup>3</sup>).

<sup>1</sup> Dati dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca, elaborati con la collaborazione dell'Osservatorio sulla legislazione

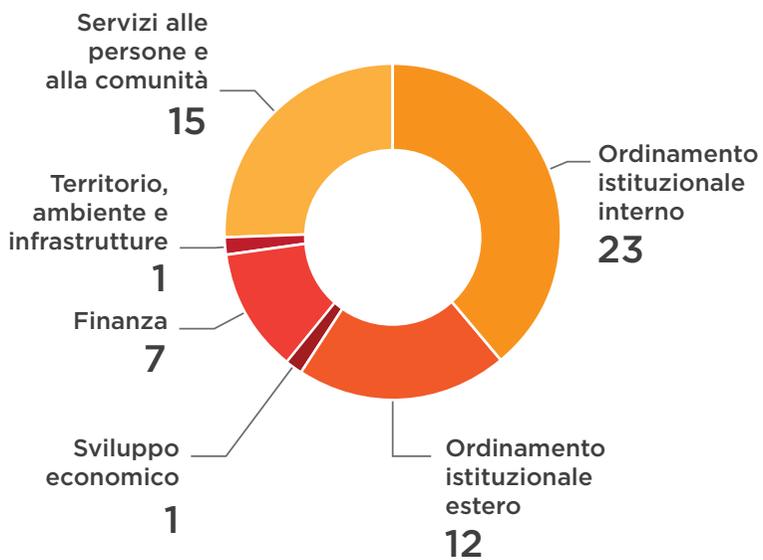
<sup>2</sup> Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution, consultato su [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

<sup>3</sup> Legifrance/gouv/fr. Ordonnances de la XV législature.

**Grafico 1 - Leggi in Francia nel 2020 - Iniziativa**



**Grafico 2 - Leggi in Francia nel 2020 - Ambiti di intervento**



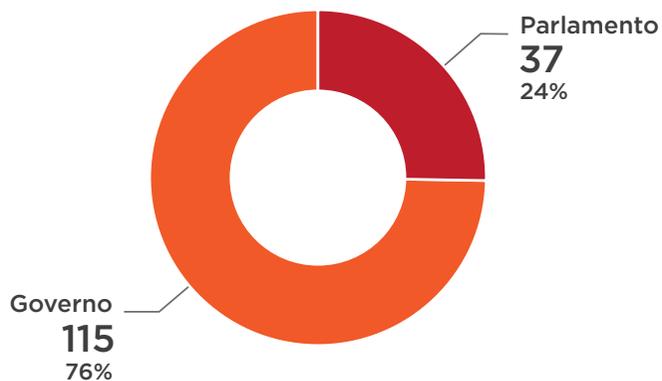
## GERMANIA

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Germania sono state per l'**76%** di iniziativa governativa e per il **24%** di iniziativa parlamentare. Aumenta quindi, rispetto al 2019, la percentuale di leggi di iniziativa parlamentare (nel 2019 solo il 9% delle leggi era risultato di iniziativa parlamentare).

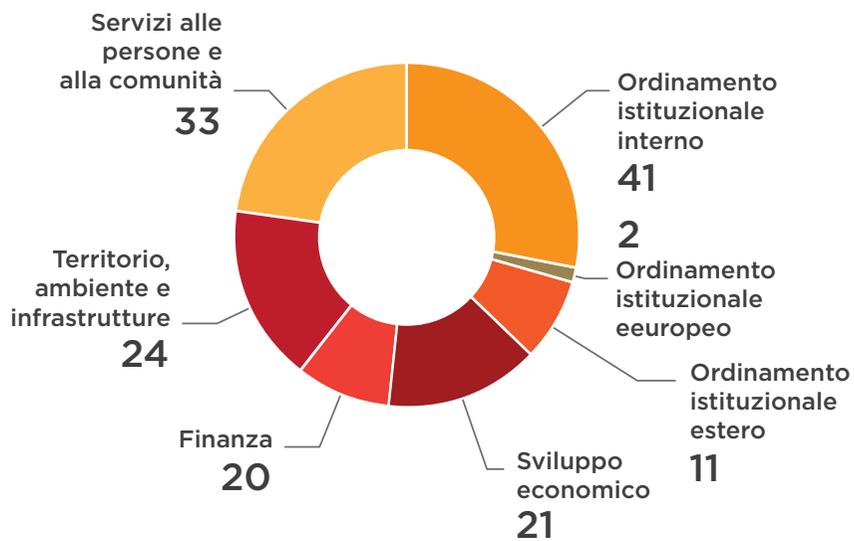
Il settore di intervento privilegiato è stato quello dell'ordinamento istituzionale interno (**27%**) seguito dai servizi alle persone e alle comunità (**22%**).

Dalla consultazione dell'elenco delle leggi presente in appendice, **23** delle **152** leggi appaiono chiaramente legate all'emergenza COVID-19; 12 di queste leggi appaiono legate al "diritto dell'emergenza" (cioè volte a creare regimi giuridici speciali e limitati nel tempo in connessione con la pandemia in corso; si tratta di disposizioni che subiscono sovente interventi di proroga e di modifica, creando così delle "catene normative"); in particolare sono state approvate 3 leggi di disciplina generale della gestione dell'emergenza; 2 leggi di correzione degli obiettivi di bilancio; 7 leggi di proroghe termini ordinamentali.

**Grafico 3 - Leggi in Germania nel 2020 - Iniziativa**



**Grafico 4 - Leggi in Germania nel 2020 - Ambiti di intervento**



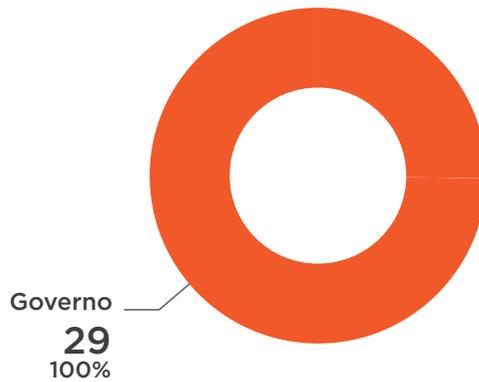
## REGNO UNITO

**Tutte le 29 leggi** approvate nel Regno Unito nel 2020 sono state di iniziativa governativa (nel 2019 il 13% delle leggi era stato di iniziativa parlamentare).

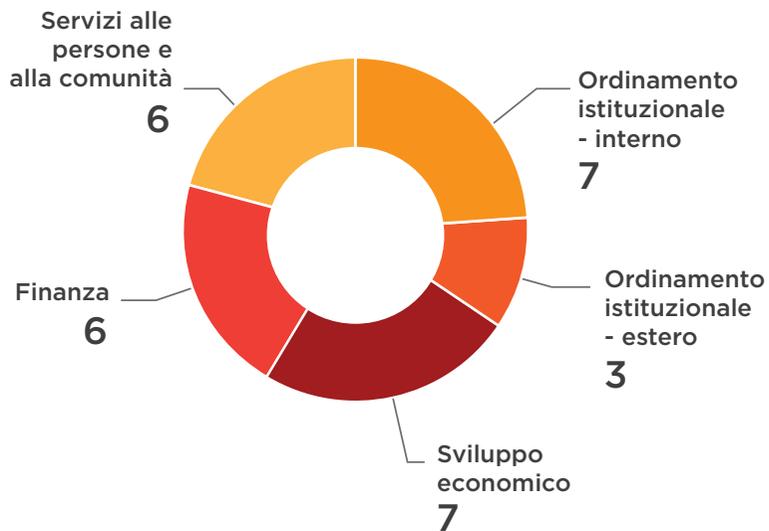
I settori di intervento privilegiati sono stati quelli dell'ordinamento istituzionale interno (24%) e dello sviluppo economico (24%).

Dalla consultazione dell'elenco delle leggi presente in appendice, **5 delle 29** leggi appaiono chiaramente legate all'emergenza COVID-19; come esempi di leggi che appaiono legate al "diritto dell'emergenza" (cioè volte a creare regimi giuridici speciali e limitati nel tempo in connessione con la pandemia in corso; si tratta di disposizioni che subiscono sovente interventi di proroga e di modifica, creando così delle "catene normative") si possono indicare le 2 successive leggi di correzione degli obiettivi di bilancio approvate nel corso dell'anno.

**Grafico 3 - Leggi nel Regno Unito nel 2020 - Iniziativa**



**Grafico 4 - Leggi nel Regno Unito nel 2020 - Ambiti di intervento**



## SPAGNA

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Spagna sono state per il **96%** di iniziativa governativa e per il **4%** di iniziativa parlamentare (nel 2019 si era avuto un dato dell'85% di iniziativa governativa, del 4% delle Comunità Autonome e dell'11% di iniziativa parlamentare).

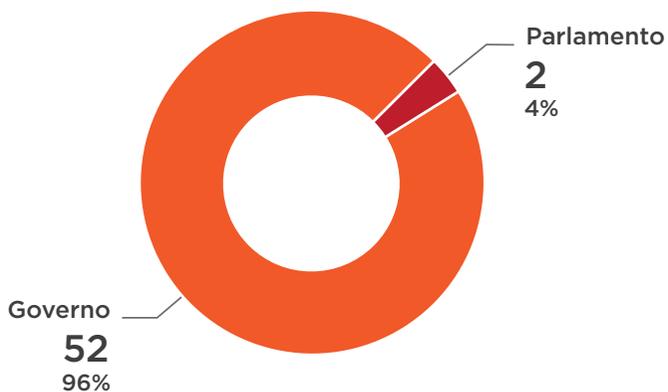
Il settore di intervento privilegiato sono stati quello dei servizi alle persone e alle comunità (**37%**) seguito da quello dello sviluppo economico (**26%**).

Durante l'anno sono stati emanati **39** regi decreti legge (erano stati 28 nel 2019). Così come è avvenuto in altri paesi, molti dei provvedimenti legislativi d'urgenza sono stati approvati per fronteggiare la crisi sanitaria in corso e le relative conseguenze economiche e sociali.

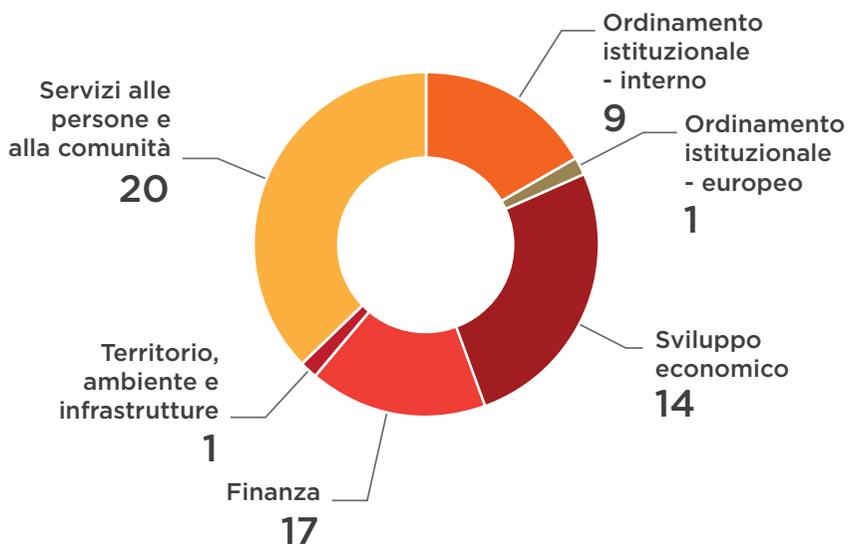
Tutti i decreti legge approvati dal Governo, tranne uno, sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario; 25 di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di inserirvi delle modifiche.

Dalla consultazione dell'elenco delle leggi presente in appendice, **1** legge e **16** regi decreti-legge appaiono chiaramente legati all'emergenza COVID-19.

**Grafico 5 - Leggi in Spagna nel 2020 - Iniziativa**



**Grafico 6 - Leggi in Spagna nel 2020 - Ambiti di intervento**



# 6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

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



## 6.1 Tendenze della produzione normativa dell'UE

### *La produzione normativa*

A circa due anni dall'avvio della 9ª legislatura europea, iniziata il 2 luglio 2019 e destinata a terminare ai primi di luglio del 2024, si registra il consolidamento di alcune tendenze riguardanti la produzione normativa già delineatesi nella legislatura precedente 2009-2014. Si consideri peraltro che la Commissione europea - istituzione cui è demandato il diritto di iniziativa legislativa a livello europeo - è in carica solo a partire dal 1º dicembre 2019.

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 nell'8ª legislatura risultava pari a 10.927, al 19 luglio 2021, a circa metà della corrente legislatura, il totale degli atti adottati è pari a 4.166 con una **riduzione consistente**, che - qualora si confermasse l'attuale andamento anche nella seconda parte della legislatura - si attesterebbe a circa il **24% in meno**.

A consolidare tale dato contribuisce - oltre alla riduzione degli atti adottati da Parlamento europeo e Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria - anche il forte **decremento** dei **provvedimenti** assunti dalla **Commissione europea**, che costituiscono circa il 73% del totale degli atti, e di quelli del Consiglio dell'UE.

Nell'ambito della **procedura legislativa ordinaria**, oltre a confermarsi la **netta prevalenza della preferenza** accordata allo **strumento del regolamento** (119) **rispetto agli altri atti** (14 direttive e 16 decisioni), si osserva una **forte riduzione del ricorso alla direttiva**, che - ove l'attuale andamento dei dati si confermasse anche nella seconda parte della legislatura - subirebbe una **contrazione di circa il 70%** rispetto alla legislatura precedente, consolidando un *trend* che si registra a partire dalla 7ª legislatura europea.

Negli atti posti in essere dal **Consiglio** (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), il cui numero complessivo (970) è anch'esso in riduzione rispetto alla legislatura europea precedente, si registra un numero maggiore di decisioni (796) a fronte dei regolamenti (165) e delle direttive (9).

Per gli atti della **Commissione europea**, si rileva una **flessione del numero totale degli atti adottati**, con un **forte decremento delle direttive** e una diminuzione dei regolamenti e delle decisioni.

**Tabella 1 – Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE<sup>1</sup>**

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	7A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 14 LUGLIO 2009 30 GIUGNO 2014	8A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 1° LUGLIO 2014 1° LUGLIO 2019	9A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO 2 LUGLIO 2019 19 LUGLIO 2021
<b>Procedura legislativa ordinaria</b>			
Regolamenti	303	280	119
Direttive	140	96	14
Decisioni	48	24	16
<b>Totale</b>	<b>491</b>	<b>400</b>	<b>149</b>
<b>Atti del Consiglio UE</b>			
Regolamenti	554	413	165
- di cui di esecuzione*	252	204	92
Direttive	45	29	9
Decisioni	1.669	1.949	796
- di cui di esecuzione*	150	244	104
<b>Totale atti Consiglio UE</b>	<b>2.268</b>	<b>2.391</b>	<b>970</b>
<b>Atti della Commissione</b>			
Regolamenti	5.833	4.986	1.578
- di cui delegati*	134	568	246
- di cui di esecuzione*	2.973	3.568	1.163
Direttive	284	103	36
- delle quali delegate*	26	32	16
- delle quali di esecuzione*	39	24	7
Decisioni	3.047	3.484	1.433
- delle quali delegate*	4	24	4
- delle quali di esecuzione*	693	1.279	589
<b>Totale atti Commissione</b>	<b>9.164</b>	<b>8.136</b>	<b>3.047</b>
<b>Totale atti</b>	<b>11.923</b>	<b>10.927</b>	<b>4.166</b>

Fonte: Banca dati Eurlex.

<sup>1</sup> I dati includono gli atti adottati dall'Istituzione competente, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o dall'eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.  
\* Tipologia di atto esistente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

La **Commissione europea** nella scorsa legislatura era sembrata intenzionata **ad attenersi ad una sorta di *self-restraint*** attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come esplicitamente previsto dalla strategia sulla c.d. *Better Regulation*, 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 scorsa 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 aveva 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 2009-2014, nei programmi di lavoro annuali della Commissione per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, la Commissione aveva previsto la presentazione rispettivamente di 23, 23, 21, 26 e 15 nuove iniziative.

Tale **tendenza si è però arrestata a partire dall'insediamento della nuova Commissione europea**, presieduta da Ursula von der Leyen.

Il **programma di lavoro della Commissione europea per il 2020** ha, infatti, previsto la presentazione di **43 nuove iniziative** (sia legislative, sia sotto forma di singole proposte che di pacchetti di proposte collegate, sia non legislative, come comunicazioni, libri bianchi e libri verdi) e nel **programma di lavoro per il 2021** la Commissione europea ha previsto la presentazione di **44 nuove iniziative**.

**Occorrerà valutare**, alla luce dei futuri dati a completamento dell'attuale legislatura europea, **se tale tendenza sia temporanea**, a motivo dell'insediamento della nuova Commissione e dell'avvio del nuovo ciclo legislativo, **oppure se si tratti di un mutamento strutturale nell'intensità dell'iniziativa legislativa della Commissione europea**, che in parte potrebbe essere dovuto alla situazione di crisi, economica e sociale provocata dalla pandemia di Covid 19, in parte alla necessità di fronteggiare dinamiche globali (Brexit, sfide ambientali e climatiche, economiche e commerciali globali, transizione energetica e digitale), anche alla luce di una maggiore propensione in favore di politiche sostenibili dell'attuale Commissione europea, come indicato dalla Presidente von der Leyen all'inizio del mandato.

### ***Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa***

In linea di continuità con la legislatura precedente, a circa metà della 9<sup>a</sup> legislatura europea il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come la **principale fonte legislativa** dell'Unione europea. Se nella 6<sup>a</sup> legislatura (2004-2009) il ricorso allo strumento del regolamento era di poco inferiore in termini percentuali a quello della direttiva (41% vs

43%), già nella **7<sup>a</sup> legislatura** (2009-2014) il **regolamento** rappresenta il **60% degli atti adottati** secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che aumenta al **70%** nella **8<sup>a</sup> legislatura** (2014-2019).

La **tendenza** sembra essersi ancora più **accentuata** nella prima metà della **corrente legislatura europea**: su **149** atti legislativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, i **regolamenti sono 119** (pari a circa l'**80% degli atti adottati**). Per converso, il **ricorso alla direttiva** – che necessita di recepimento da parte degli Stati membri – è **ulteriormente diminuito**, passando da circa 96 direttive, pari a circa il **24%** su un totale di 400 atti adottati nella **8<sup>a</sup> legislatura** (2014-2019), a **14 direttive**, che costituiscono circa **il 10% degli atti fin qui 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.

Si ricorda che 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 nella 9ª Legislatura****Distribuzione per settore degli atti adottati<sup>2</sup>**

	SETTORE	9A LEGISLATURA (2 LUGLIO 2019 19 LUGLIO 2021)
<b>REGOLAMENTI</b>	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	19
	Ambiente, consumatori e salute	16
	Trasporti	16
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	14
	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	13
	Politica industriale e mercato interno	13
	Politica regionale	10
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	9
	Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali	9
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	7
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	6
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	6
	Pesca	6
	Agricoltura	2
	Europa dei cittadini	2
	Politica estera e di sicurezza comune	2
	Diritto delle imprese	1
	Energia	1
	Fiscalità	1
<b>DIRETTIVE</b>	Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	5
	Ambiente, consumatori e salute	3
	Politica dei trasporti	3
	Politica industriale e mercato interno	1
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	2
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Diritto delle imprese	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
<b>DECISIONI</b>	Politica dei trasporti	4
	Agricoltura	3
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	3
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	2
	Fiscalità	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Politica industriale e mercato interno	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1

Fonte: Banca dati Eurlax.

<sup>2</sup> 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.

### *Lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria*

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella prima metà della 9ª 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.

#### *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 1º luglio 2014 31 dicembre 2019	9ª Legislatura 2 luglio 2019 19 luglio 2021
Prima lettura	85%	89%	69%
Inizio seconda lettura	8%	10%	31%
Seconda lettura	5%	1%	0%
Terza lettura	2%	0%	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.

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

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. 70 - 74).

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



## 6.2 Le iniziative della Commissione in materia di qualità della legislazione (Better regulation)

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»** 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'esecuzione delle politiche e dei processi decisionali**;
- le **azioni dell'UE si basino 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** denominato **“Di la tua”** 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 possibile **impatto economico, sociale o ambientale** ed ha istituito il **Comitato per il controllo normativo**, 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 pro-

getto 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.

Nella comunicazione "*Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*" del 29 aprile 2021([COM\(2021\) 219](#)), la **Commissione europea** rileva che sarebbe **opportuno che le valutazioni di impatto** non si limitassero - come avviene attualmente - alle sole proposte iniziali della Commissione, ma si **applicassero anche alla legislazione adottata al termine del processo di negoziazione da parte del Parlamento e dal Consiglio**, come previsto dal paragrafo 15 dell'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** del 2016.

- ha avviato a partire dal 2012 un **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**, nel cui ambito è stata istituita, a partire dal mese di maggio 2020, la **nuova piattaforma "fit for future"**;
- redige **valutazioni retrospettive** e **controlli dell'adeguatezza** volti a verificare l'ottenimento 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***

La nuova Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, ha promosso le seguenti innovazioni in materia di qualità della legislazione:

- l'introduzione del **principio «one in, one out»** in base al quale ogni proposta legislativa che crea nuovi oneri dovrebbe sollevare i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, dai costi amministrativi equivalenti a livello di UE nello stesso settore di intervento. Tale **approccio verrà sperimentato nella seconda metà del 2021** e la Commissione intende **attuarlo con il programma di lavoro per il 2022**;

Per ridurre al minimo l'onere relativo al conseguimento di obiettivi politici dell'UE e attuare l'approccio «one in, one out», la **Commissione si impegna a quantificare i costi previsti per conformarsi alla legislazione dell'UE in modo più trasparente e a presentarli in modo sistematico** nelle valutazioni d'impatto.

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

La **piattaforma Fit for Future** ha il compito di **esprimere pareri**, nonché **rispondere a tutte le richieste di informazioni e dati** formulate dalla Commissione in merito al miglioramento della regolamentazione nell'ambito del programma REFIT. Essa è **composta da due gruppi**. Il gruppo dei rappresentanti dei governi è composto da rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali di tutti i paesi dell'UE, nonché del Comitato delle regioni. Il gruppo dei rappresentanti dei portatori di interessi è composto da esperti in materia di miglioramento della regolamentazione che rappresentano le imprese e le organizzazioni non governative, e rappresentanti del Comitato economico e sociale europeo.

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

La **relazione di previsione strategica** è volta a individuare i problemi emergenti e le opportunità per orientare meglio le scelte strategiche dell'Unione europea. La relazione è volta anche ad orientare le raccomandazioni e le proposte formulate nei discorsi annuali sullo stato dell'Unione della Presidente della Commissione europea e nei programmi di lavoro della Commissione. La **prima relazione in materia di previsione strategica**, relativa al 2020, è stata presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2020.

La **Commissione europea** ha poi presentato, il **29 aprile 2021**, la **comunicazione** dal titolo "**Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori**" nella quale in particolare ha proposto una serie di ulteriori **miglioramenti**, anche e soprattutto al fine di garantire che le **politiche sostengano la ripresa e la resilienza dell'UE e la sua duplice transizione verde e digitale**.

La Commissione prevede in particolare di:

- invitare gli Stati membri, le regioni e i principali portatori di interessi a contribuire a **rimuovere gli ostacoli e le difficoltà burocratiche che rallentano la costruzione delle infrastrutture** del XXI secolo **accelerando gli investimenti e l'attuazione di NextGenerationEU**;
- ribadire l'importanza dell'**approccio «one in, one out»**, al fine di attirare maggiormente l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi dell'applicazione della legislazione, in particolare per le **piccole e medie imprese** (PMI);
- **integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile** (OSS) **delle Nazioni Unite** per far sì che ogni proposta legislativa contribuisca all'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e facendo in modo che il principio «non arrecare danni significativi» sia applicato in tutte le politiche in linea con l'impegno assunto nell'ambito del *Green Deal* europeo;
- in linea con la **comunicazione «Bussola per il digitale del 2030»**, **promuovere il principio del «digitale per definizione»** (*digital by default*) nella futura legislazione dell'UE come importante strumento per sostenere la trasformazione digitale;
- **integrare la previsione strategica nell'elaborazione delle politiche** al fine di garantire che la legislazione dell'UE sia adeguata al futuro.

Nella comunicazione, la Commissione indica, altresì, come **ulteriori priorità** quelle di:

- avviare un **dialogo con il Parlamento europeo e il Consiglio** per quanto riguarda il loro impegno ai fini della valutazione e del monitoraggio dell'impatto della legisla-

zione dell'UE e dei programmi di spesa dell'UE;

- **collaborare più strettamente con le autorità locali, regionali e nazionali** e con le **parti sociali** per l'elaborazione delle politiche dell'UE;
- migliorare la **comprensione delle esigenze e dell'impatto della legislazione dell'UE all'interno e all'esterno dell'UE**, anche per quanto riguarda il dialogo con i partner esterni;
- promuovere un **maggiore coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e della società civile**, in particolare attraverso le consultazioni pubbliche per le quali si impegna a rendere più facile la navigazione e la partecipazione.



## 6.3 Regimi speciali UE legati all'emergenza COVID-19

Per fronteggiare gli effetti della crisi da COVID-19 sul piano economico e sociale, l'Unione europea ha autorizzato la **massima flessibilità nell'applicazione delle regole** per quanto riguarda gli **aiuti di Stato**, a sostegno delle imprese e dei lavoratori, e le **politiche in materia di finanze pubbliche e di bilancio**.

### *Il quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato*

La Commissione europea ha deciso di **applicare la massima flessibilità** in materia di **aiuti di Stato**, al fine di consentire agli Stati membri di fornire un sostegno diretto ai cittadini e alle imprese, in particolare PMI, duramente colpiti dalla crisi.

A tal proposito, il **19 marzo 2020** ha **adottato un Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato** a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19 basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (che consente alla Commissione europea di approvare misure di sostegno nazionali supplementari, non limitate sotto il profilo delle imprese beneficiarie e del massimale, volte a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia).

Inoltre, il 1° aprile 2020 la Commissione europea ha pubblicato degli **orientamenti** su come gli acquirenti pubblici degli Stati membri possono utilizzare la **flessibilità offerta dal quadro dell'UE in materia di appalti pubblici** nella situazione di emergenza causata dalla pandemia di coronavirus per soddisfare rapidamente bisogni urgenti, quali l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, farmaci e ventilatori.

La Commissione ha successivamente adottato le seguenti modifiche al Quadro:

- una **prima modifica**, il 3 aprile 2020, per consentire di accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi alla COVID-19, tutelare posti di lavoro e sostenere ulteriormente l'economia durante la crisi attuale;
- una **seconda modifica**, l'8 maggio 2020, volta ad agevolare ulteriormente l'accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi;
- una **terza modifica**, il 29 giugno 2020, intesa a sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le start-up e ad incentivare gli investimenti privati;
- una **quarta modifica**, il 13 ottobre 2020, per prorogare il quadro temporaneo e per autorizzare gli aiuti volti a coprire una parte dei costi fissi non coperti sostenuti dalle imprese colpite dalla crisi.

Da ultimo, il 28 gennaio 2021, la Commissione ha adottato una **quinta modifica** con la quale ha **prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021** il Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui sca-

denza era fissata al 30 settembre 2021). Sono stati inoltre **aumentati i massimali** degli **aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti**, ed è stata **consentita la conversione degli strumenti rimborsabili** concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le **sovvenzioni dirette**, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso.

Qui di seguito la [versione consolidata](#) del Quadro alla luce delle modifiche apportate.

Il 21 dicembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato dei [modelli di orientamento](#) settoriali per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

*Per ulteriori approfondimenti, si veda la [sezione](#) del sito istituzionale della Commissione europea dedicata agli aiuti di Stato.*

### ***Attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita***

Il 20 marzo 2020 la Commissione europea ([COM\(2020\)123](#)) ha formalmente proposto l'**attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita** (per la prima volta dalla sua istituzione nel 2011), che consente uno **scostamento temporaneo** dal normale funzionamento delle regole di bilancio in una situazione di grave recessione economica nell'UE.

Disposizioni specifiche delle regole di bilancio dell'UE consentono una deviazione temporanea coordinata e ordinata dai normali requisiti per tutti gli Stati membri che si trovano in una situazione di crisi generalizzata. In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa».

La Commissione europea ha precisato che, sebbene la clausola di salvaguardia generale **non sospenda le procedure del Patto**, la sua attivazione consente alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili.

Il Consiglio ECOFIN del 23 marzo 2020 ha [approvato](#) la proposta e il Consiglio europeo del 26 marzo 2020 ha [accolto con favore](#) la decisione di attivare la clausola.

Recentemente, infine, il 2 giugno 2021, tenendo anche conto delle previsioni economiche di primavera, la Commissione ([COM\(2021\)500](#)) ha annunciato che la **clausola continuerà ad essere applicata nel 2022** e verrà, probabilmente, disattivata a partire dal 2023.

«La **decisione di disattivare la clausola** - afferma la Commissione - dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia sulla base di criteri quantitativi, il principale dei quali è il **livello di attività economica nell'UE rispetto ai livelli precedenti la crisi**. In base alle previsioni di primavera 2021, i livelli di attività economica precedenti la crisi (fine 2019) saranno raggiunti intorno al quarto trimestre del 2021 nell'UE nel suo complesso e intorno al primo trimestre del 2022 nella zona euro». «Dopo la disattivazione della clausola - conclude la Commissione - si continuerà a tener conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese».



## 6.4 Monitoraggio e controllo dell'attuazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede un regolare “**dialogo sulla ripresa e la resilienza**” (articolo 26) che consentirà al **Parlamento europeo** di invitare la Commissione europea ogni due mesi a discutere di diversi aspetti relativi al Dispositivo, compresi la valutazione dei Piani e lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nei Piani stessi, nonché di approvare risoluzioni in merito.

A tal proposito, il Parlamento europeo ha istituito un [gruppo di lavoro ad hoc](#) sul Dispositivo, che ha il compito anche di sovrintendere al “dialogo per la ripresa e la resilienza”, composto da 27 membri a pieno titolo e 14 membri supplenti delle Commissioni ECON e BUDG, nonché delle seguenti Commissioni: Occupazione e affari sociali (EMPL); Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare (ENVI); Industria, ricerca ed energia (ITRE); Trasporti e turismo (TRAN).

Lo scorso 20 maggio il Parlamento europeo ha anche approvato una [risoluzione non legislativa](#) che ribadisce il **diritto del Parlamento europeo** stesso di **ricevere le informazioni** pertinenti sullo stato di attuazione dei Piani, nonché una sintesi delle riforme e degli investimenti in essi contenuti. La risoluzione auspica, inoltre, che le informazioni siano fornite in un formato facilmente comprensibile e comparabile, comprese le traduzioni esistenti dei documenti presentati dagli Stati membri. Infine, chiede che le Commissioni competenti del Parlamento siano tenute informate sui risultati preliminari riguardanti l'adempimento dei traguardi e degli obiettivi concordati, affinché siano in grado di valutare al meglio l'effettiva e corretta spesa dei fondi.

Il regolamento stabilisce, altresì, che la Commissione europea **monitori l'attuazione del Dispositivo e misuri il raggiungimento degli obiettivi** previsti in modo mirato e proporzionato (articolo 29). La Commissione deve garantire una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati.

Inoltre, il regolamento prevede che la Commissione europea istituisca un “**quadro di valutazione della ripresa e della resilienza**” (articolo 30) per illustrare i progressi compiuti nell'attuazione dei Piani degli Stati membri in ciascuno dei sei pilastri (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la pros-

sima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze) e i progressi compiuti per quanto riguarda l'attuazione dei Piani in relazione agli indicatori comuni del Dispositivo.

Il quadro di valutazione deve essere operativo entro dicembre 2021 ed essere aggiornato dalla Commissione due volte l'anno e messo a disposizione del pubblico su un sito web o su un portale Internet.

Infine, il regolamento stabilisce che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una **relazione annuale** in merito all'attuazione del Dispositivo (articolo 31). Tale relazione comprende le informazioni relative ai progressi compiuti dagli Stati membri nell'ambito dei Piani approvati, come pure le informazioni concernenti l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi, i pagamenti e le sospensioni, nonché il contributo del Dispositivo agli obiettivi climatici e digitali, gli indici comuni e le spese finanziate a titolo dei sei pilastri.

Si ricorda, infine, che gli **Stati membri** dovranno **riferire in merito ai progressi due volte l'anno nel quadro del Semestre europeo** per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione, che sarà temporaneamente adattato proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Per un quadro generale del funzionamento del Dispositivo si rinvia al box sottostante.

### BOX: Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>1</sup>

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede che **ciascuno Stato membro** presenti alla Commissione europea (di regola, entro il 30 aprile) un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)**, che può essere successivamente modificato, per definire un programma di riforme e investimenti fino al 2026 ed **ottenere** così le **risorse assegnate** sotto forma di prestiti e/o sovvenzioni (cioè contributi a fondo perduto).

Una volta presentato, la **Commissione europea** ha **due mesi di tempo** per valutarlo e formulare una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio (lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario).

<sup>1</sup> Estratto dal dossier dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea *La valutazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza (6 agosto 2021)*.

Sulla base di una lista di **undici criteri**, stabilita dall'articolo 19 del regolamento (UE) 2021/241, la Commissione valuta, in particolare, se il Piano:

1. rappresenta una **risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale**, contribuendo adeguatamente **a tutti e sei i pilastri** di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241 (transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze), considerate le sfide specifiche e la dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;
2. è in grado di contribuire ad **affrontare in modo efficace tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese**, inclusi gli aspetti di bilancio, e, ove opportuno, nelle raccomandazioni formulate (ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo;
3. è in grado di contribuire efficacemente a: **rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** economica, istituzionale e sociale, contribuendo all'**attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali**, anche attraverso la promozione delle politiche per l'infanzia e la gioventù; **mitigare l'impatto economico e sociale della crisi**, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
4. **non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali dell'Unione** ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (*do no significant harm principle*);
5. contribuisce efficacemente alla **transizione verde**, inclusa la biodiversità, con almeno il **37%** della dotazione totale;
6. contribuisce efficacemente alla **transizione digitale**, con almeno il **20%** della dotazione totale;
7. è in grado di avere un **impatto duraturo** sullo Stato membro interessato;
8. garantisce un **monitoraggio e un'attuazione efficaci**, compresi calendario, target intermedi e finali e relativi indicatori;
9. riporta una **stima dei costi totali** ragionevole, plausibile e in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi, oltre ad essere commisurata all'impatto atteso a livello economico e sociale;

10. prevede sistemi di controllo e audit che possono **prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse** quando si utilizzano i fondi del Dispositivo, e che evitino il doppio finanziamento di altri programmi dell'Unione;
11. prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano **azioni coerenti**.

A seguito del processo di valutazione, la Commissione attribuisce al Piano un **rating** in base a ciascuno dei criteri di valutazione. Il sistema prevede **rating compresi tra A** (punteggio più alto) e **C** (punteggio più basso).

Dalla proposta della Commissione, il **Consiglio dell'UE** ha **quattro settimane di tempo** per **approvare definitivamente**, a maggioranza qualificata, il Piano. L'approvazione consente, tra l'altro, l'erogazione, nel 2021, di un **prefinanziamento del 13%**.

L'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano è avvenuta con la **Decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021**.

In seguito, gli Stati membri potranno presentare, su base semestrale, **richieste di pagamento**, che saranno valutate dalla Commissione europea, tenendo conto del parere del Comitato economico e finanziario. La **valutazione positiva** da parte della Commissione delle richieste di pagamento sarà subordinata al **conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi** concordati.

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, può essere attivata la procedura che è stata definita «**freno d'emergenza**», chiedendo che il Presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo.

Il Consiglio può comunque sospendere l'adozione o i pagamenti in caso di significative inadempienze.

Gli Stati membri dovranno riferire in merito ai progressi due volte l'anno nel quadro del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione, che sarà temporaneamente adattato proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo, mentre la Commissione europea dovrà riferire, come si è visto, periodicamente al Parlamento europeo (nell'ambito di un regolare «**diálogo di ripresa e resilienza**») e al Consiglio in merito all'attuazione.



