



LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2022-2023

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati



LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2022-2023

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:
<https://temi.camera.it/leg19/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html?agenda=>

ISBN 9788892004214
Copyright © Camera dei deputati
Roma, 2023

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2022-2023

1. NOTA DI SINTESI	7
2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE	19
2.1 I primi sette mesi della XIX Legislatura	21
2.2 La XVIII e la XVII Legislatura	29
2.3 L'attuazione delle leggi	45
3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	49
3.1 Premessa	51
3.2 La funzione legislativa: alcuni casi particolari	53
3.3 L'attività normativa del Governo	59
3.4 I rapporti tra organi costituzionali	63
3.5 Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU	65
3.6 Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali	75
4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022	85
4.1 L'andamento della produzione legislativa	87
4.2 L'andamento della produzione regolamentare	127
5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA	153
5.1 Francia	155
5.2 Germania	157
5.3 Regno Unito	159
5.4 Spagna	161
6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	163
6.1 Le principali tendenze della produzione normativa dell'Ue	165
6.2 Le iniziative della commissione in materia di qualità della legislazione <i>Better Regulation</i>	171

1. NOTA DI SINTESI

Nota di sintesi

Il rapporto sulla legislazione 2022-2023 contiene, come di consueto, dati sulla produzione legislativa nazionale, regionale, dell'Unione europea e dei principali Stati europei che arrivano fino alla primavera 2023.

In particolare, per la legislazione nazionale, sono forniti sia un confronto tra la XVIII legislatura, conclusasi nell'ottobre 2022, e la legislatura precedente, la XVII (2013-2018), sia i dati relativi ai primi sette mesi della XIX legislatura (13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023)¹. Per la legislazione regionale e di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna ed Unione europea sono invece presenti dati relativi agli anni 2021 e 2022.

Inoltre, come nelle precedenti edizioni, è fornita una sintesi della giurisprudenza costituzionale del 2021 e 2022.

Premessa

I dati contenuti nel Rapporto confermano alcune tendenze della legislazione già evidenziate nei due ultimi Rapporti 2019-2020 e 2021.

Le emergenze di questi anni - la pandemia, prima, la guerra russo-ucraina, poi - hanno semmai accentuato fenomeni già presenti nella produzione normativa: innanzitutto, il forte ricorso alla decretazione d'urgenza; in secondo luogo, la prevalenza, in particolare per la conversione dei decreti-legge e per la legge di bilancio, di una sorta di "monocameralismo alternato" in cui diventano molto rari i casi di modifiche nel secondo ramo parlamentare di esame; in terzo luogo, il ricorso a diverse forme di "intreccio" tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere (in particolare la confluenza di un decreto-legge in un altro e, meno frequente, la modifica esplicita da parte di un successivo decreto-legge di un decreto-legge ancora in corso di conversione).

Queste tendenze appaiono confermate anche nel processo attuativo del PNRR, anche se in questo caso va segnalato anche un significativo ricorso a leggi delega - peraltro invertendo una tendenza a un minore utilizzo di questo strumento emersa nella XVII legislatura e nella prima metà della XVIII legislatura². Si pensi, tra le altre, alla legge n.

¹ Nella presente nota sono invece riportati dati sulla legislazione nazionale fino al 30 giugno 2023

² Si veda al riguardo il fascicolo *Appunti del Comitato per la legislazione Decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le legislature XVI, XVII e XVIII (febbraio 2021)*, disponibile in www.camera.it

134 del 2021 di riforma del processo penale, alla legge n. 206 del 2021 di riforma del processo civile, alla legge n. 78 del 2022 di riforma dei contratti pubblici.

Si segnala la rilevanza dell'uso di questo strumento legislativo anche per altri provvedimenti non collegati al PNRR come la legge n. 46 del 2021 in materia di assegno unico per i figli e la legge n. 71 del 2022 di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Queste caratteristiche della produzione normativa appaiono ripresentarsi anche all'avvio della XIX legislatura.

Gli andamenti della produzione legislativa

Nella XVII legislatura (5 marzo 2013 - 22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi.

Nella XVIII (23 marzo 2018 - 12 ottobre 2022), invece, il numero di leggi approvato è sceso a 315, seppure il dato va considerato alla luce della più breve durata di questa Legislatura rispetto a quella precedente³.

Sul totale delle leggi approvate il peso dei decreti-legge convertiti è passato dal 21,9% della XVII legislatura al 33% della XVIII Legislatura (in termini di numero di parole⁴, le leggi di conversione dei decreti-legge nella XVIII legislatura occupano il 67,19% del numero di parole totale).

I decreti-legge vengono in larga parte approvati con il ricorso alla votazione della questione di fiducia che è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII.

Si è fatto ricorso al voto di fiducia anche per l'approvazione delle leggi ordinarie: nel 12,5% dei casi nella XVII e nel 20,9% nella XVIII legislatura.

Nell'iter di conversione dei decreti-legge si è rafforzata significativamente la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame è passata, infatti, dall'88% della XVII legislatura al 95,2% della XVIII.

Aumenta poi notevolmente il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge in altri decreti-legge: da 17 su 100 decreti-legge emanati nella XVII legislatura a 41 su 146 (il 28,8%) nella XVIII legislatura.

Dall'analisi dei dati riferiti alla XVIII legislatura è risultata confermata la "capacità emendativa" del Parlamento, in particolare sui decreti-legge: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione i testi sono cresciuti del 70,43% con riferimento al numero di parole e del 65,97% con riferimento al numero di commi (contro il 60,29 % per quanto riguarda i commi della XVII Legislatura).

³ Si tratta di 1664 giorni contro 1833

⁴ Questo dato è disponibile solo per la XVIII legislatura

Durante la XVIII legislatura, nel corso dell'iter di conversione dei decreti-legge sono stati complessivamente approvati 5.343 emendamenti, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. 4.845 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 498 nel corso dell'esame in Assemblea.

Il dato complessivo riferito, invece, a tutte le leggi approvate è di 8.498 emendamenti, 8.053 in prima lettura e 445 in seconda lettura. 7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 903 in Assemblea.

Queste tendenze appaiono ribadite dall'analisi dei dati relativi alla XIX legislatura. Dall'inizio della legislatura e fino al 30 giugno 2023 risultano approvate 43 leggi: di queste 25 sono leggi di conversione di decreti-legge, 5 sono altre leggi di iniziativa governativa, 12 sono leggi di iniziativa parlamentare e 1 è una legge di iniziativa "mista"⁵. Le parole dei decreti-legge convertiti occupano il 67,22% del totale delle parole delle leggi approvate.

Ai fini di completezza della valutazione degli andamenti della produzione normativa va poi considerato il dato che scaturisce dal monitoraggio dei provvedimenti attuativi previsti dalle leggi.

Nella XVIII legislatura le 315 leggi approvate hanno previsto l'adozione di 2.271 provvedimenti attuativi (al netto dei decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile). Si tratta di un numero ingente che qualifica i provvedimenti attuativi come un momento significativo del processo normativo italiano. Dai dati riportati nel Rapporto (e aggiornati al 15 maggio 2023)⁶ risultano ancora 602 provvedimenti attuativi da adottare previsti da leggi approvate dalla XVII, dalla XVIII e dal primo periodo (fino al 15 maggio 2023, appunto) della XIX legislatura. Di questi 498 sono connessi a leggi di iniziativa governativa, 106 dei quali, pari al 21,2 per cento, derivano da disposizioni introdotte durante l'iter parlamentare.

Se si allarga lo sguardo alle forme di produzione normativa elaborate in ambito di Unione europea, fortemente intrecciate con quelle nazionali, si osserva il consolidamento di due grandi tendenze già rilevate nei rapporti precedenti.

La prima risiede nella netta preferenza accordata, soprattutto nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, allo strumento del regolamento rispetto alla direttiva.

Alla base di questa preferenza la Commissione europea e i co-legislatori pongono l'esigenza di privilegiare il ricorso ad una fonte che, in quanto direttamente applicabile, garantisce l'introduzione di una normativa più uniforme e stringente negli ordinamenti

⁵ Si tratta della legge n. 83 del 2023 di autorizzazione alla ratifica di accordi con la Confederazione svizzera in materia di lavoratori transfrontalieri e per evitare le doppie imposizioni, approvata in un testo unificato nel quale sono confluiti un testo di iniziativa parlamentare e un testo di iniziativa governativa.

⁶ Ripresi da Camera dei deputati - Servizio per il controllo parlamentare Monitoraggio e controllo dei provvedimenti attuativi delle leggi, n. 2, giugno 2023.

nazionali, riducendo i rischi di mancata, tardiva o incoerente trasposizione delle direttive. In questo senso argomentano esplicitamente le relazioni illustrative e le valutazioni di impatto che accompagnano gran parte delle proposte di regolamento presentate nella legislatura in corso, ad esempio con riferimento alle misure del pacchetto “pronti per il 55%”⁷.

Una seconda tendenza rilevante attiene alla significativa crescita del numero di atti delegati adottati dalla Commissione europea, che investe in questo caso sia i regolamenti sia le direttive.

Si tratta di una evidente conseguenza dell’ampio ricorso previsto dagli atti legislativi a norme delegate per l’attuazione o l’integrazione di elementi “non essenziali” della materia, che in realtà possono assumere particolare rilevanza economica e sociale e, in alcuni casi, politica.

La combinazione delle tendenze sopra richiamate è suscettibile di incidere a medio termine in misura significativa anche sulla attività normativa richiesta a livello nazionale.

Si prefigura anzitutto una contrazione degli atti di recepimento di direttive, operato prevalentemente mediante la delega legislativa conferita al Governo con il disegno di legge di delegazione europea previsto dalla legge n. 234 del 2012, e un incremento delle misure di attuazione di regolamenti legislativi o delegati. Queste possono essere adottate sia mediante il ricorso alla delega legislativa, di cui in particolare alla legge di delegazione europea, sia con norme di applicazione diretta contenute nella legge europea o in altri provvedimenti legislativi o di rango inferiore.

In secondo luogo, il crescente ricorso agli atti delegati adottati dalla Commissione europea, che possono essere soggetti a termini molto lunghi o non avere addirittura una scadenza espressa (ferme restando le prerogative di opposizione o revoca ad opera dei legislatori dell’Unione ai sensi dell’articolo 290 del TFUE), può comportare la necessità di adottare nell’ordinamento interno una pluralità di atti modificativi ed integrativi delle misure di adozione dell’atto legislativo nazionale di attuazione del regolamento originario (o di recepimento della direttiva originaria).

L’impatto sulla qualità della legislazione e i rischi di conflitto

I fenomeni descritti e, in particolare, la concentrazione dell’attività legislativa sui decreti-legge che assumono dimensioni maggiori e carattere sempre più multisetoriale

⁷ Si tratta di un insieme di proposte volte a rivedere e aggiornare le normative dell’UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell’UE siano in linea con gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo. L’obiettivo dell’UE è di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030. Il pacchetto proposto mira ad allineare la normativa dell’UE all’obiettivo per il 2030.

e frammentato⁸, hanno un impatto significativo sulla qualità della legislazione e sulle procedure parlamentari - che nel precedente Rapporto sono state descritte “sotto stress” - che possono generare rischi di conflitto istituzionale.

Dall’analisi dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione emergono continui richiami alla necessità di assicurare, per un verso, il carattere di omogeneità dei decreti-legge e, per altro verso, l’uso appropriato delle diverse fonti normative.

Nella XVIII legislatura il Comitato ha in 18 occasioni rilevato il carattere *ab origine* multisetoriale dei decreti-legge sottoposti al suo esame⁹; mentre i richiami del Comitato alle sentenze della Corte costituzionale sull’omogeneità dei decreti-legge (in particolare alle sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014 e n. 247 del 2019)¹⁰ sono stati complessivamente 36.

Per quanto riguarda un uso non sempre appropriato delle diverse fonti normative, i richiami del Comitato a sentenze della Corte in questa materia sono stati complessivamente 51 (in particolare 18 alla sentenza n. 116 del 2006 con riferimento al rinvio a decreti ministeriali dei quali è esplicitata la natura non regolamentare; 12 alla sentenza n. 261 del 2017 con riferimento al ricorso alla “tecnica dello scorrimento” nelle procedure di delega; 14 alle sentenze n. 170 e n. 340 del 2007 e n. 61 del 2021 in materia di formulazione di principi di delega, 5 alla sentenza n. 149 del 2012 con riferimento all’inserimento di norme di delegificazione in decreti-legge, 2 alla sentenza n. 116 del 2020 sul tema delle “leggi-provvedimento”).

Questi fenomeni hanno infatti forti elementi di criticità sui quali la giurisprudenza costituzionale più volte è intervenuta sollecitando la necessità di un attento rispetto dei principi costituzionali coinvolti.

Mentre il rapporto andava in stampa, è stata pubblicata la sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale una norma di legge regionale perché fortemente problematica sul piano della qualità della normazione.

In particolare, la Corte sostiene che una norma radicalmente inintelligibile, quale quella oggetto del sindacato costituzionale, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all’articolo 3 della Costituzione. In proposito, la sentenza ricorda anche suoi precedenti analoghi interventi, in particolare nell’ambito del diritto penale a partire dalla storica sentenza n. 96 del 1981 in cui affermò il principio che il legislatore penale “ha l’obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico

⁸ *La tendenza alla multisetorialità ha portato con sé quella dell’aumento delle dimensioni medie dei decreti-legge: la dimensione media dei decreti-legge convertiti che è stata di 98,7 commi nella XVII legislatura è cresciuta a 139,1 commi nella XVIII legislatura. Appare meritevole di segnalazione, inoltre, l’aumento nella XVIII legislatura, delle leggi classificate come leggi provvedimento (61, rispetto alle 9 della XVII).*

⁹ *Questo attraverso il richiamo alla sentenza n. 244 del 2016 che ha appunto elaborato la categoria dei decreti-legge ab origine multisetoriali in cui è però presente una unitarietà di scopo.*

¹⁰ *Alle quali si è da ultimo aggiunta la sentenza n. 245 del 2022.*

della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati”, dichiarando di conseguenza costituzionalmente illegittima il reato di plagio (art. 603 del codice penale). Per la Corte la medesima esigenza “di rispetto di standard minimi di intellegibilità del significato delle proposizioni normative, e, conseguentemente, di ragionevole prevedibilità della loro applicazione” sussiste anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi.

Una situazione di deterioramento della qualità della legislazione può comportare insomma contenziosi, situazioni di conflitto e, quindi, sfiducia nelle istituzioni parlamentari.

Con riferimento alle procedure parlamentari merita richiamare come le ampie dimensioni e il carattere *ab origine* multisettoriale dei decreti-legge abbia conseguenze negative sull’iter di conversione. Ciò determina la presentazione di un numero molto elevato di proposte emendative, anche da parte di Governo e relatore, la difficoltà di definizione del perimetro di ammissibilità delle stesse, il prolungamento dei tempi della loro istruttoria ai fini dell’espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva, del Governo e del relatore.

Queste dinamiche spesso prolungano l’iter nel primo ramo di esame: in cinque “casi limite” nella XVIII legislatura, il Comitato per la legislazione ha raccomandato al Legislatore e al Governo di avviare una riflessione al fine di evitare la concentrazione dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame (in un caso il testo era stato trasmesso alla Camera a 10 giorni dal termine per la conversione in legge, negli altri casi a meno di 10 giorni, in un caso addirittura a soli 6 giorni).

La raccomandazione richiamava l’ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale che assume, per i temi che stiamo trattando, anche un’importanza più generale. Tale ordinanza ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine alle procedure di approvazione della legge di bilancio per il 2020 in quanto dalla ricostruzione dell’iter parlamentare della legge non emergeva un “irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto”.

Nel valutare il rispetto di questo ragionevole equilibrio, ha osservato la Corte nell’ordinanza, occorre avere uno sguardo “ad ampio spettro”, considerare cioè che le procedure parlamentari, seppure “finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì 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 a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”.

I fenomeni sopra richiamati richiamano quindi ancora una volta all’attenzione la necessità di prevenire l’insorgenza di situazioni di conflitto attraverso una valorizzazione

in concreto del principio, di rilevanza costituzionale, di leale collaborazione, attraverso un costante e costruttivo dialogo del Parlamento con gli altri poteri ed enti interessati.

La risposta del Parlamento

L'attività parlamentare dimostra come in Parlamento si cerchino possibili soluzioni capaci di rispondere a queste tendenze con la flessibilità e l'adattamento delle procedure.

Una prova di questa consapevolezza è rappresentata, come ricostruito nei precedenti Rapporti, dalla capacità negli ultimi anni delle assemblee parlamentari di utilizzare gli strumenti offerti dai regolamenti per elaborare procedure idonee ad affrontare situazioni inedite.

Al riguardo, merita richiamare le comunicazioni alle Camere, seguite dall'approvazione di atti di indirizzo prima dell'adozione dei DPCM recanti le misure di contenimento della pandemia da COVID-19; le modalità di esame delle proposte governative di PNRR, che hanno visto l'approvazione di una relazione all'Assemblea da parte della Commissione bilancio, previa acquisizione di pareri da parte di tutte le commissioni permanenti, relazione sulla quale le Assemblee hanno quindi approvato degli atti di indirizzo¹¹; le procedure di autorizzazione per l'invio di armamenti e di informazione alle Camere previste in relazione alla guerra in Ucraina.

E si tratta di una capacità innovativa già emersa in altri contesti negli anni precedenti: l'esame parlamentare della deliberazione del Consiglio dei ministri sulla partecipazione italiana a missioni internazionali; le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, con approvazione di appositi atti di indirizzo, in vista delle riunioni del Consiglio europeo. Anche altri strumenti introdotti in anni recenti nelle procedure parlamentari, come i pareri sul controllo di sussidiarietà ai sensi del Trattato di Lisbona, stanno conoscendo in questo avvio della XIX legislatura un significativo utilizzo; si pensi ai significativi pareri contrari approvati sulle proposte di regolamento UE in materia di filiazione e sugli imballaggi.

È questa capacità innovativa che può costituire l'alternativa ai rischi di conflitto sopra paventati.

I regolamenti di Senato e Camera offrono ad esempio procedure di esame delle sentenze della Corte costituzionale che costituiscono il presupposto per rispondere ai moniti che la Corte ha rivolto in questi anni al Parlamento, in una logica di opportuno dialogo in più occasioni sollecitato dalla stessa Corte.

A questo riguardo, peraltro, si deve registrare una non irrilevante attività legislativa

¹¹ Procedura poi ribadita per l'esame della prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR.

di recepimento dei moniti contenuti nelle sentenze della Corte: nel settore penale alcuni di questi moniti sono stati recepiti ad esempio con la legge-delega n. 134 del 2021 di riforma del processo penale e con il decreto legislativo attuativo n. 150 del 2022 (sentenza n. 231 del 2021 in materia di accesso dei condannati minorenni alle misure alternative alla detenzione; ordinanza n. 244 del 2021 in materia di procedibilità a querela dei reati di lesioni personali stradali; sentenza n. 259 del 2021 in materia di furto pluriaggravato e circostanze aggravanti; sentenza n. 96 del 2022 in materia di notificazioni al pubblico ministero con modalità telematiche); merita poi richiamare l'approvazione alla Camera di un progetto di legge che faceva seguito alla sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale relativa al suicidio assistito (testo poi non approvato definitivamente per la conclusione anticipata della legislatura) e, all'esordio di questa legislatura, l'intervento legislativo d'urgenza (il decreto-legge n. 162 del 2022) che faceva seguito alle ordinanze n. 97 del 2021 e n. 122 del 2022 della Corte costituzionale sul cd. ergastolo ostativo.

Inoltre, la recente esperienza in materia di attuazione del PNRR, già sopra richiamata, dimostra che vi è la possibilità di avere tempi certi di approvazione anche per progetti di legge diversi dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge¹²: può contribuire validamente in tal senso un utilizzo razionale della programmazione dei lavori parlamentari e degli strumenti offerti dai regolamenti (come la dichiarazione d'urgenza e la possibilità di fissare una data di deliberazione finale per i disegni di legge collegati alla finanza pubblica).

Per quanto concerne l'iter di conversione dei decreti-legge, merita richiamare quanto sottolineato dalla Corte costituzionale da ultimo nella sentenza n. 247 del 2019 e cioè che «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77»; in altre parole, una delimitazione iniziale dell'ambito di intervento dei decreti-legge appare come il presupposto per un esame ordinato, a tutela del "ragionevole equilibrio" nelle procedure parlamentari invocato dalla Corte costituzionale nella richiamata ordinanza n. 60 del 2020. In tale ottica, assumono poi rilievo anche altri aspetti quali la tempistica di presentazione degli emendamenti di governo e relatore ed i tempi di

¹² *Significativo in tal senso l'esempio della legge delega n. 227 del 2021 in materia di disabilità, presentata in prima lettura alla Camera il 2 novembre 2021 (C. 3347) ed approvata definitivamente dal Senato (S. 2475) il 20 dicembre 2021.*

istruttoria dei pareri sugli emendamenti parlamentari.

Un ulteriore ambito nel quale il Parlamento sarà chiamato ad esercitare la sua capacità di innovazione procedurale è infine dato dal processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia con riferimento all'iter di sottoscrizione delle intese (e su questo elementi sono già presenti nel disegno di legge governativo S. 615 all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato) sia con riferimento alla successiva attuazione del trasferimento di competenze, all'esito del quale l'articolazione delle competenze legislative tra Stato e regioni risulterà indubbiamente più articolata e complessa.

L'occasione per mettere a sistema gli elementi sopra richiamati potrebbe essere rappresentata dal cd. "secondo binario" delle riforme del Regolamento della Camera (il "primo binario", concernente principalmente l'adeguamento dei quorum all'avvenuta riduzione del numero dei deputati, è stato approvato il 30 novembre 2022).

Nella riunione della Giunta per il Regolamento dello scorso 18 gennaio il Presidente della Camera ha delineato cinque possibili obiettivi per questo "secondo binario": la razionalizzazione del lavoro parlamentare (quale ad esempio la valorizzazione del ruolo delle Commissioni, con un miglioramento della qualità del lavoro in quella sede per riqualificare conseguentemente anche l'attività dell'Assemblea, restituendo ad essa il ruolo di sede privilegiata di svolgimento di dibattiti di carattere politico sulle scelte fondamentali e di adozione delle deliberazioni finali sui testi ad essa sottoposti); l'innovazione e apertura all'esterno (quali, ad esempio, le forme di interlocuzione dell'Istituzione parlamentare con i cittadini, anche con piattaforme di dialogo fra Commissioni e società civile); il controllo (quali ad esempio l'introduzione di strumenti per il monitoraggio delle politiche pubbliche); la qualità della legislazione (anche attraverso il rafforzamento del ruolo del Comitato per la legislazione e introducendo strumenti che favoriscano il recepimento dei suoi pareri); la manutenzione del Regolamento (con il suo aggiornamento con riferimento ad istituti, strumenti e denominazioni ormai del tutto superati e modificati nell'ordinamento). Nella successiva riunione della Giunta per il Regolamento del 13 aprile 2023, il Presidente ha quindi comunicato che darà corso alla costituzione di un Gruppo di lavoro nell'ambito del quale potranno essere discusse e concretamente elaborate le ipotesi di riforma regolamentare e le soluzioni normative da sottoporre alla Giunta.

Questa sfida della resilienza e dell'innovazione accomuna il Parlamento nazionale alle altre assemblee legislative.

In particolare, i consigli regionali sono chiamati ad individuare modalità idonee ad intervenire in forme di concertazione tra lo Stato e le autonomie territoriali che oggi appaiono concentrate sugli esecutivi. Durante l'emergenza COVID-19 è risultato molto potenziato il ruolo della Conferenza delle regioni, organo di raccordo degli esecutivi regionali, che, non a caso, nel dicembre 2022 ha trovato una sua istituzionalizzazione con l'intesa adottata ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione. Ed è

un'esperienza che si è ripetuta anche con l'attuazione del PNRR, dove pure i consigli regionali hanno individuato modalità per rivolgere indirizzi e monitorare l'attuazione del Piano sui propri territori, come ricostruito nella nota tematica preparata per il Seminario del 1° aprile 2022¹³. Inoltre, la recente giurisprudenza costituzionale appare sempre più orientata a potenziare lo strumento dell'intesa come forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nell'attuazione della legislazione statale¹⁴, uno strumento che ancora una volta coinvolge però i soli esecutivi. Anche l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, appare infine destinata a fondarsi sull'intesa tra esecutivi.

Ma anche a livello di Unione europea i dati riportati nel Rapporto indicano, come si è visto, un sempre più frequente ricorso allo strumento del Regolamento e degli atti delegati, il che implica, per tutti i Parlamenti nazionali, la necessità di potenziare le modalità di intervento in fase ascendente, rispetto all'intervento in fase discendente caratteristico del recepimento delle direttive.

¹³ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, consultabile in temi.camera.it

¹⁴ Si vedano da ultimo le sentenze n. 179 del 2022 e n. 6 del 2023.

2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

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

2.1 I primi sette mesi della XIX Legislatura

I numeri delle leggi nella XIX Legislatura

Nella XIX Legislatura sono state fin qui approvate (periodo 13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023) **29** leggi ordinarie (**19** leggi di conversione di decreti-legge e **10** altre leggi ordinarie, 4 di iniziativa governativa, tra le quali la legge di bilancio 2023, e 6 di iniziativa parlamentare); sono stati emanati **27** decreti-legge (1 deliberato dal governo Draghi, 26 dal governo Meloni) e **21** decreti legislativi.

Per l'approvazione di **10** delle 29 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 3 di questi 10 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

Grafico 1 - XIX primi sette mesi - Iniziativa delle leggi approvate

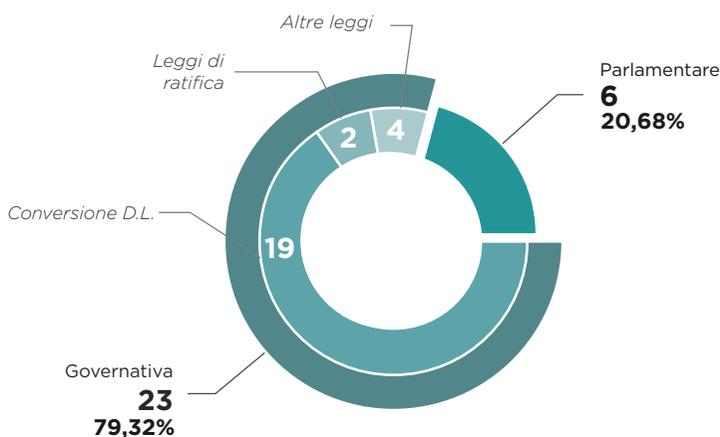


Grafico 2 - XIX primi sette mesi - Tipologia delle leggi approvate

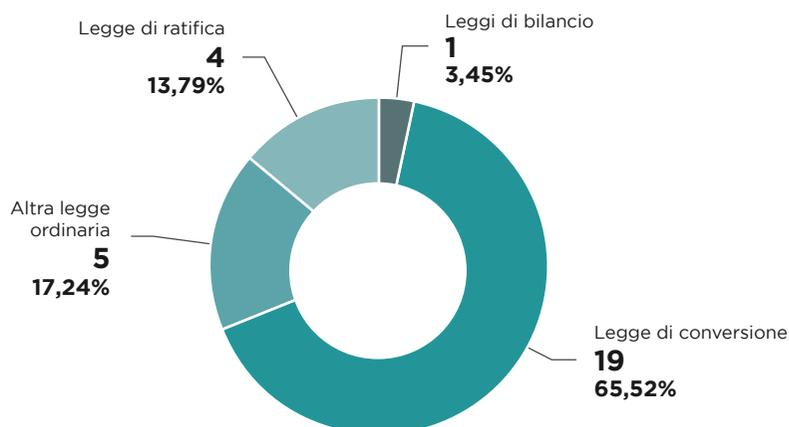


Grafico 3 - XIX primi sette mesi - Ambito settoriale delle leggi approvate

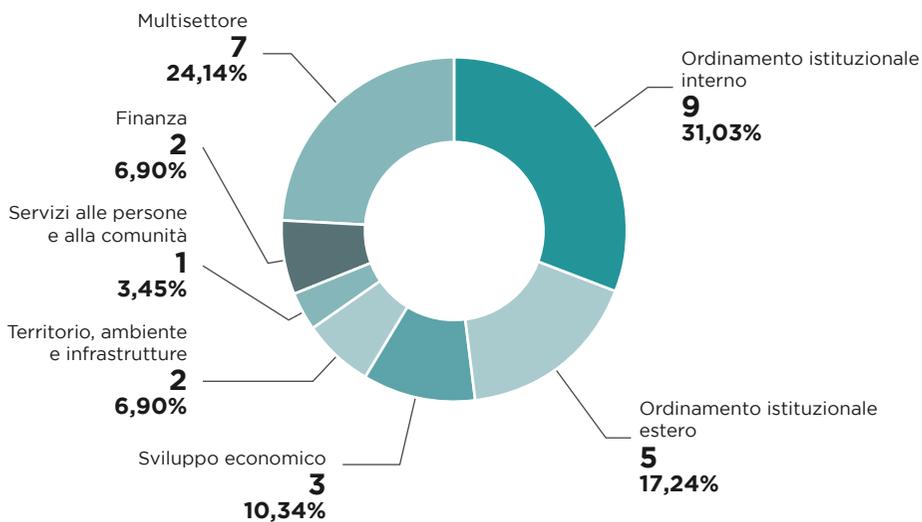
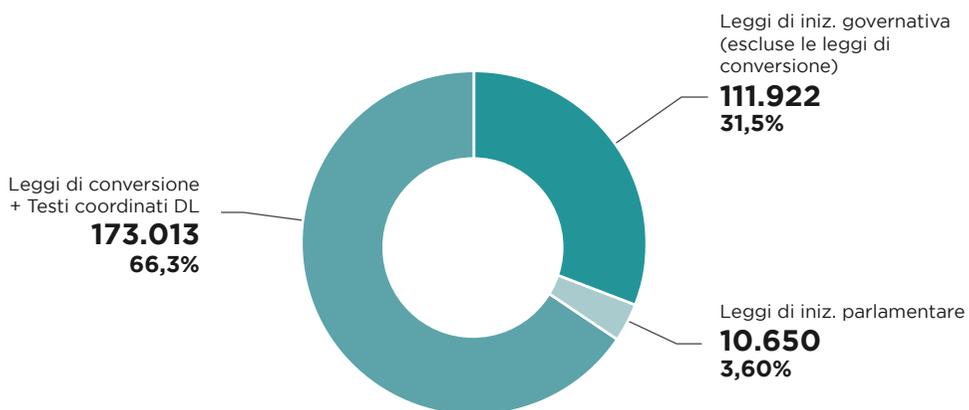


Grafico 4 - XIX primi sette mesi - Numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa



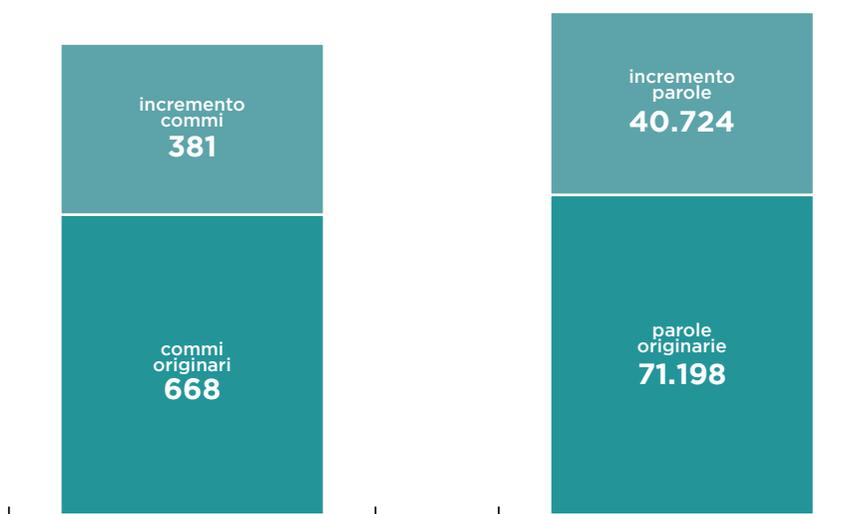
I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 – 13 maggio 2023) sono stati approvati - oltre ai **19** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **4** altri disegni di legge di iniziativa governativa, tra i quali la legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022).

In particolare, la legge di bilancio 2023 è stata approvata con una sola lettura in ciascuna delle due Camere e la questione di fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari di esame.

Tale legge è composta da **1.017** commi e da **105.128** parole. Ha registrato, nel corso dell'*iter* un aumento, rispetto al testo base, di **381** commi e di **39.485** parole. In termini percentuali i testi sono “cresciuti” del **59,91%** con riferimento al numero di commi e del **60,15%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 4 - XIX primi sette mesi - Leggi di iniziativa governativa: incremento dei commi e delle parole



Complessivamente le leggi di iniziativa governativa sono composte di **1.049 commi** e di **111.922 parole**; hanno registrato nel corso dell'*iter* un aumento, rispetto al testo base, di **381 commi** e di **40.724 parole**. In termini percentuali i testi sono “cresciuti” del **57,04%** con riferimento al numero dei commi e del **57,20%** con riferimento al numero delle parole.

Il tempo di esame è stato di **23** giorni (**19** giorni in prima lettura e **3** 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).

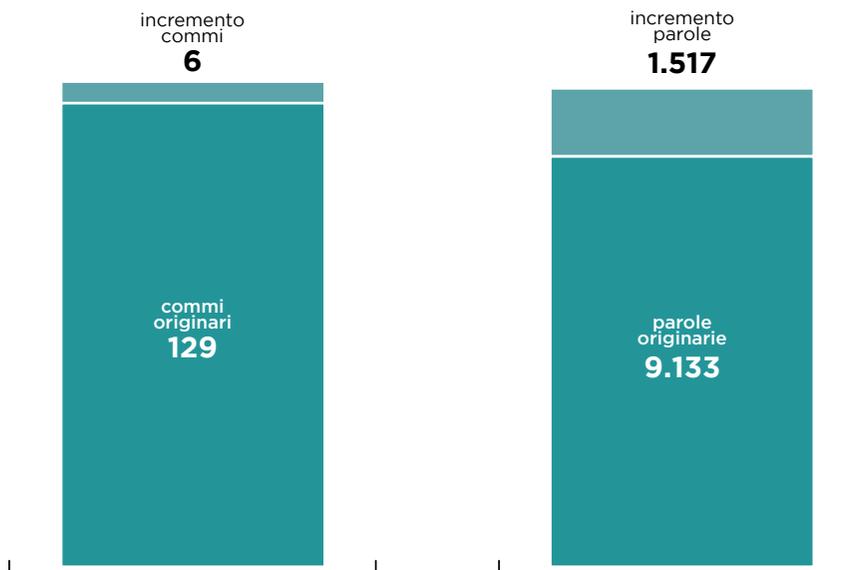
I progetti di legge di iniziativa parlamentare

Nei primi sette mesi della **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 – 13 maggio 2023) sono state approvate **6** proposte di legge di iniziativa parlamentare, tra le quali quelle istitutive rispettivamente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle mafie e della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e su altri illeciti agroalimentari.

La proposta di legge sulla Commissione riguardante il femminicidio è stata approvata in tre letture: dopo la prima lettura al Senato, è stata modificata alla Camera ed è quindi stata approvata in via definitiva al Senato. Le altre leggi sono state approvate in due letture. Le proposte di legge sulle Commissioni riguardanti il femminicidio, le mafie e il ciclo dei rifiuti sono state approvate in sede redigente al Senato. Le altre leggi sono state approvate in sede referente in entrambi i rami.

Le 6 leggi sono composte da **135** commi e da **10.650** parole. Hanno registrato, nel corso dell'*iter*, un aumento, rispetto al testo base, di **6** commi e di **9.133** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **4,65%** con riferimento al numero di commi e del **16,61%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 5 - XIX primi sette mesi - Leggi di iniziativa parlamentare: incremento dei commi e delle parole



Il tempo di esame è stato di **87** giorni (**25** giorni in prima lettura e **31** 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 decreti-legge

Nella **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 – 13 maggio 2023) sono stati emanati **27** decreti-legge (1 deliberato dal governo Draghi, 26 dal governo Meloni); di questi **19** sono stati convertiti in legge. Sono decaduti **3** decreti-legge perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti.

Per tutti i decreti-legge convertiti è stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento. Per **9** dei 19 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 2 di questi casi la questione 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 **1.446** commi e da **169.611** parole. Essi hanno registrato nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **28** commi e di **3.466** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 56,83% con riferimento al numero di commi e del 63,46% con riferimento al numero di parole. I grafici sottostanti comprendono i commi e le parole delle relative leggi di conversione. Il grafico sottostante si riferisce ai testi coordinati:

Grafico 6 - XIX primi sette mesi - Decreti-legge: incremento dei commi e delle parole



Il tempo medio di esame è stato di **42** giorni (**32** giorni in prima lettura e **8** 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 decreti legislativi

Nella XIX Legislatura (periodo 13 ottobre 2022 – 13 maggio 2023) sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” **21** decreti legislativi.

In 13 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell’Unione europea.

Grafico 7 - XIX primi sette mesi - Decreti legislativi: natura

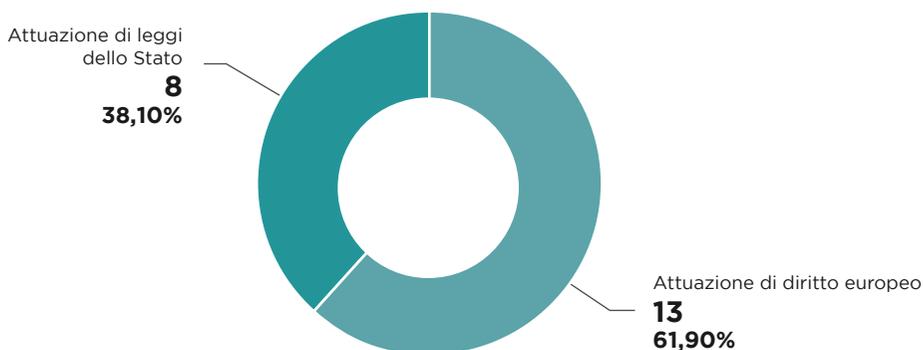
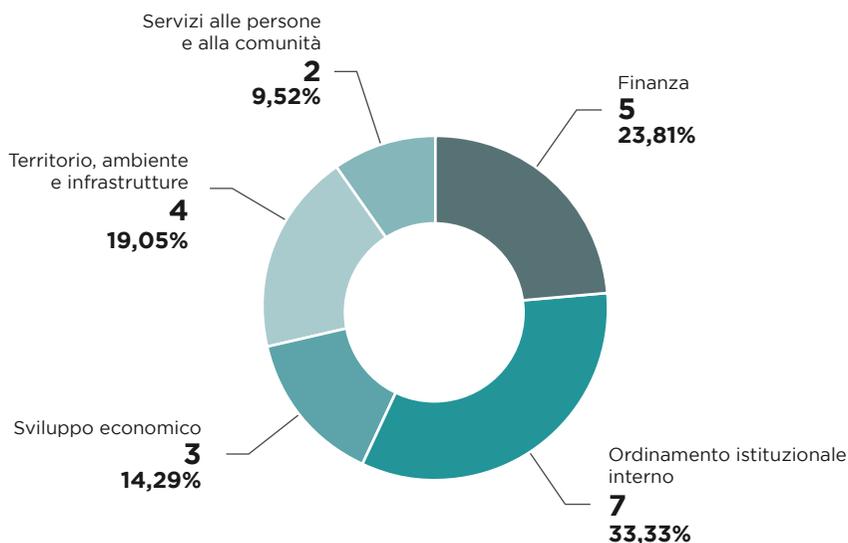


Grafico 8 - XIX primi sette mesi - Ambito materiale dei decreti legislativi



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) in **7** casi si interviene nell'ambito dell'ordinamento istituzionale e in **5** casi in quello della finanza.

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" (**13** decreti legislativi), seguita dalla "normativa istituzionale" (**8** decreti legislativi).

2.2: La XVIII e la XVII Legislatura

Nella XVII legislatura (5 marzo 2013-22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi. Nella XVIII (23 marzo 2018-12 ottobre 2022), invece, il numero di leggi approvato è sceso a 315, seppure il dato in questione vada considerato alla luce della più breve durata della Legislatura in questione rispetto a quella precedente (1664 giorni contro 1833).

Il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate è passato dal 21,9% della XVII legislatura al 33% della XVIII Legislatura (in termini di numero di parole, dato disponibile solo per la XVIII legislatura, le leggi di conversione dei decreti-legge occupano il 67,19% del numero di parole totale) mentre il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione delle leggi ordinarie è risultato pari al 12,5% dei casi nella XVII e al 20,9% nella XVIII. Per quanto attiene specificamente ai decreti-legge, la questione di fiducia è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII Legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII.

Nell'iter di conversione dei decreti-legge si è rafforzata significativamente la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame è passata, infatti, dall'88% della XVII Legislatura al 95,2% della XVIII.

Aumenta poi il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge in altri decreti-legge: da 17 su 100 decreti-legge emanati (il 17%) nella XVII legislatura a 41 su 146 (il 28,8%) nella XVIII legislatura.

Anche per le leggi diverse dalle leggi di conversione di decreti-legge si conferma la prevalenza dell'iniziativa governativa.

Dall'analisi dei dati riferiti alla XVIII Legislatura è risultata confermata anche la "capacità trasformativa" del Parlamento, in particolare sui decreti-legge: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione i testi sono cresciuti del 65,97% con riferimento al numero di commi e del 70,43% con riferimento al numero di parole (contro il 60,29%, in termini di commi, della XVII Legislatura).

Durante la XVIII Legislatura, nel corso della conversione ai decreti-legge sono stati complessivamente approvati 5.343 emendamenti, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. 4.845 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 498 nel corso dell'esame in Assemblea. Durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati, invece, approvati complessivamente 8.498 emendamenti, 8.053 in prima lettura e 445 in seconda lettura. 7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 903 in Assemblea.

Con riferimento agli ambiti di intervento è confermata la tendenza a una Legislazione che, almeno assumendo come parametro il numero delle leggi approvate, interviene soprattutto in ambito istituzionale, sia estero che interno.

Permane, infine, la tendenza a una legislazione frammentata: aumentano significativamente (da 9 a 61) nella XVIII legislatura le leggi di provvedimento.

Grafico 1 - XVII - Iniziativa delle leggi approvate

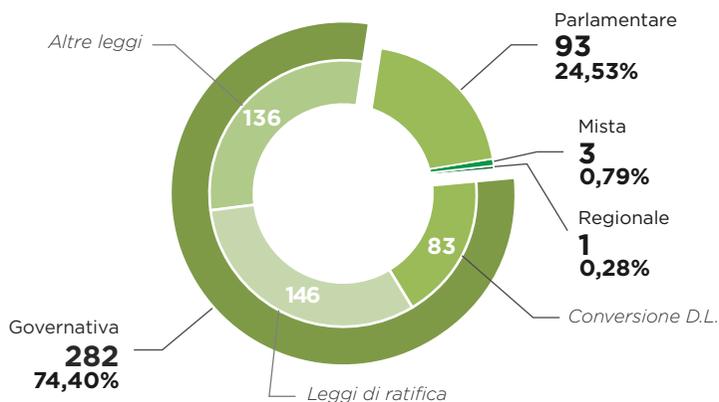
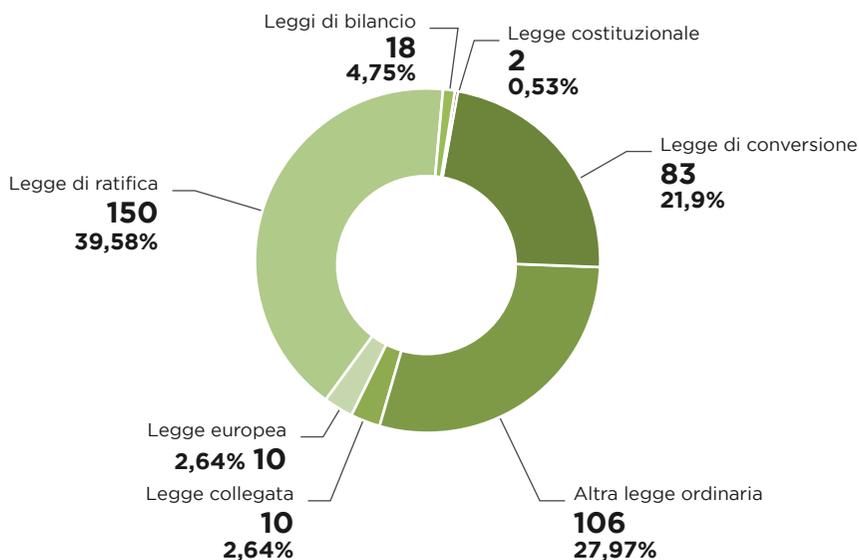


Grafico 2 - XVII - Tipologia delle leggi approvate



Nella **XVII Legislatura**, durata **1833 giorni**, sono state approvate **379 leggi**, tra cui:

- **due** leggi di **revisione costituzionale**, delle quali una di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2017, *Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*) e una di iniziativa regionale (la legge n. 1 del 2016, *Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali*);
- **377** leggi **ordinarie** (**83** leggi di **conversione** di decreti-legge e **294** altre leggi ordinarie, 199 delle quali di iniziativa governativa, 92 di iniziativa parlamentare e 3 di iniziativa mista: 2 popolare e parlamentare e una parlamentare e governativa). Per l'approvazione di **47** leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della **questione di fiducia** (in 23 di questi 47 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari e in 4 di questi 23 casi vi sono state 3 votazioni di fiducia).

Sono stati emanati **100 decreti-legge** (3 deliberati dal governo Monti, 25 dal governo Letta, 56 dal governo Renzi e 16 dal governo Gentiloni), **260 decreti legislativi** e **35 regolamenti di delegificazione**.

Grafico 3 - XVIII - Iniziativa delle leggi approvate

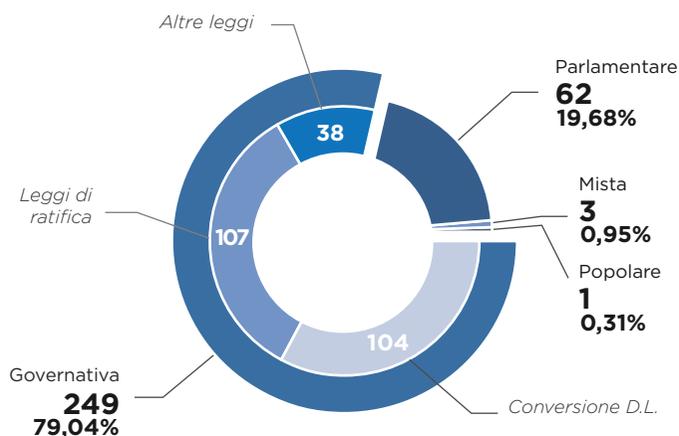


Grafico 4 - XVIII - Tipologia delle leggi approvate

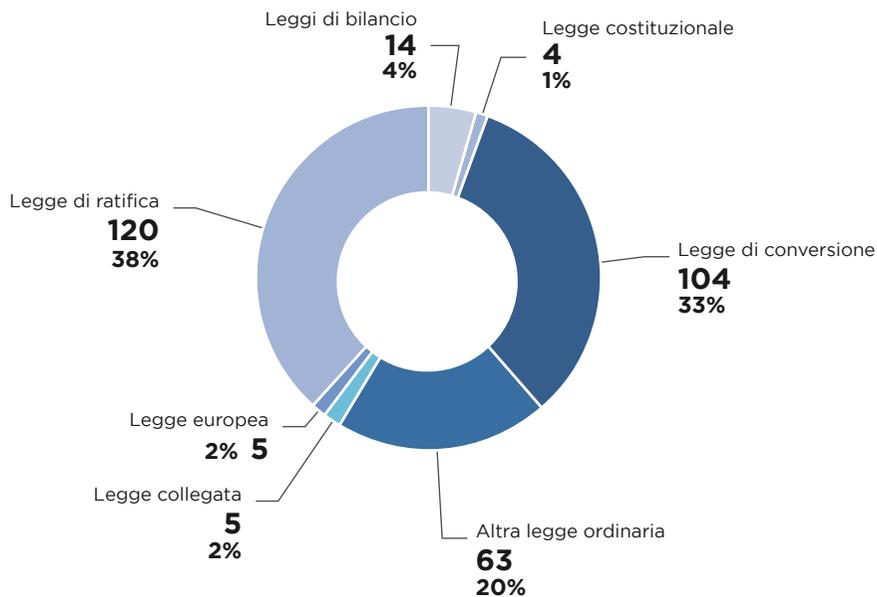
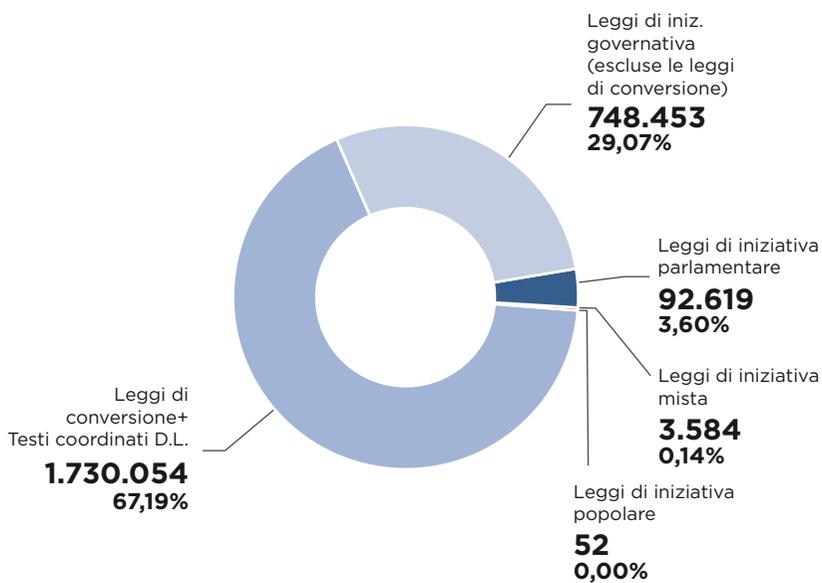


Grafico 5 - XVIII - numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa



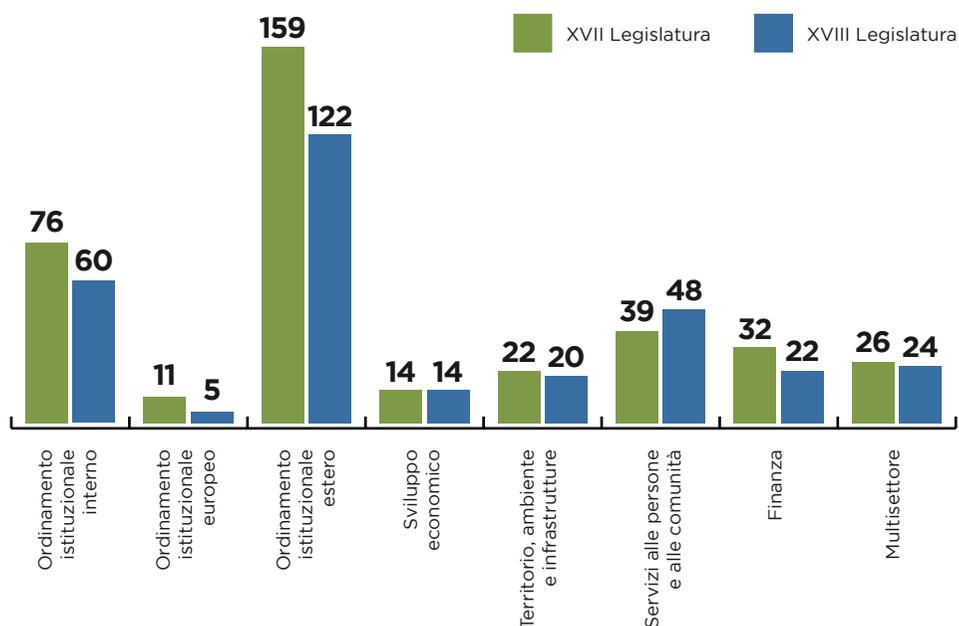
Nella **XVIII Legislatura**, durata **1664 giorni**, sono state approvate, invece, **315** leggi, di cui:

- **quattro** leggi di **revisione costituzionale**, tre di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari, la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale), una di iniziativa popolare, la legge n. 2 del 2022 di modifica dell'articolo 119 della Costituzione in materia di tutela dell'insularità;
- **311** leggi **ordinarie** (**104** leggi di conversione di decreti-legge e **207** altre leggi ordinarie, 145 delle quali di iniziativa governativa, 59 di iniziativa parlamentare e 3 di iniziativa mista: 2 popolare e parlamentare e una parlamentare e del CNEL). Per l'approvazione di **65** leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della **questione di fiducia** (in 41 di questi 65 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

Sono stati emanati, inoltre, **146 decreti-legge** (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi), **164 decreti legislativi** e **17 regolamenti di delegificazione**.

Ambito materiale delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura

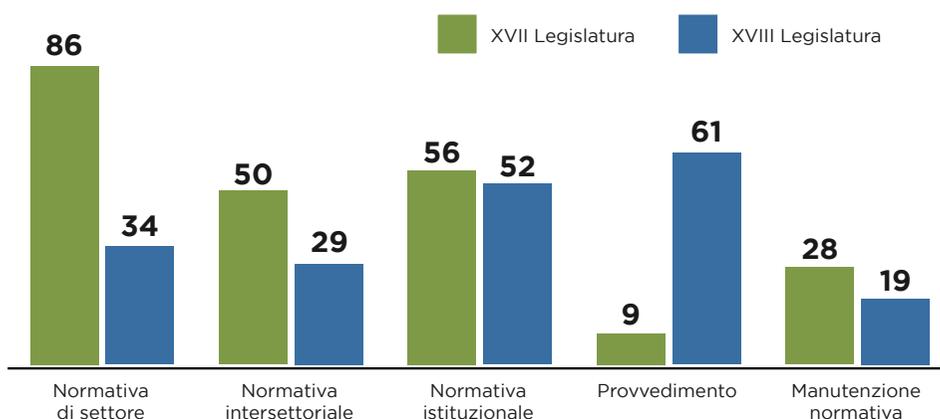
Grafico 6 - Ambito materiale delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura



Natura delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura

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

Grafico 7 - Natura delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura



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);

I progetti di legge di iniziativa parlamentare

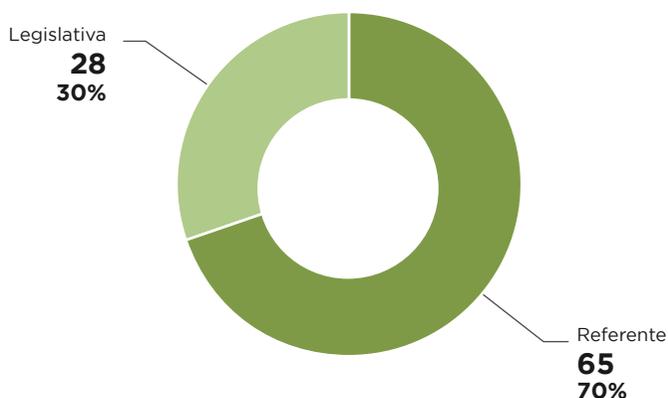
Nella **XVII Legislatura** sono state approvate una legge di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2017, *Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*) e altri **92** progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare.

Nella **XVIII Legislatura**, invece, sono state approvate tre leggi di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2020 in materia di riduzione del numero dei parla-

mentari, la legge n. 1 del 2021, riguardante l'elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e altri 59 progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare.

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

Grafico 8 - XVII Leggi di iniziativa parlamentare: sede di approvazione



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

Grafico 9 - XVIII Leggi di iniziativa parlamentare: sede di approvazione

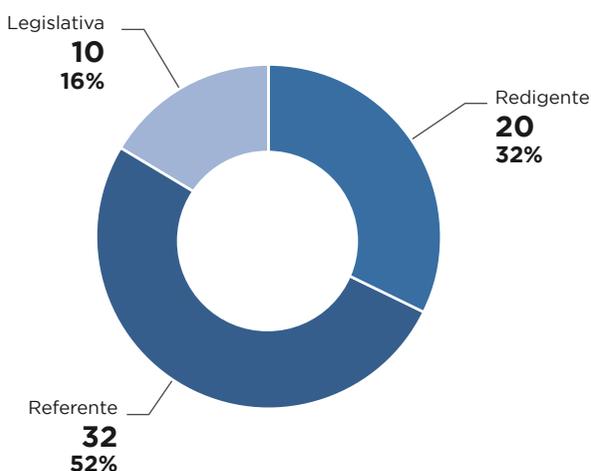
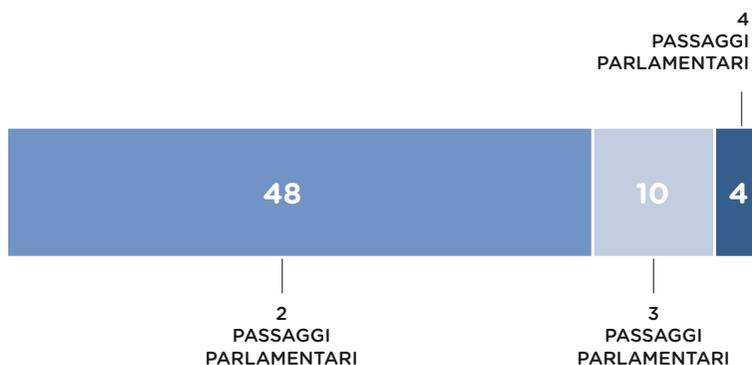


Grafico 10 - XVII Leggi di iniziativa parlamentare: navette



Grafico 11 - XVIII Leggi di iniziativa parlamentare: navette



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

I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella **XVII Legislatura** sono stati approvati - oltre a **83** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **199** altri disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente, tranne uno approvato in sede legislativa.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati approvati - oltre a **104** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **145** altri disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente, tranne 4 approvati in sede redigente ed 1 approvato in sede legislativa.

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

Grafico 12 - XVII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): sede di approvazione

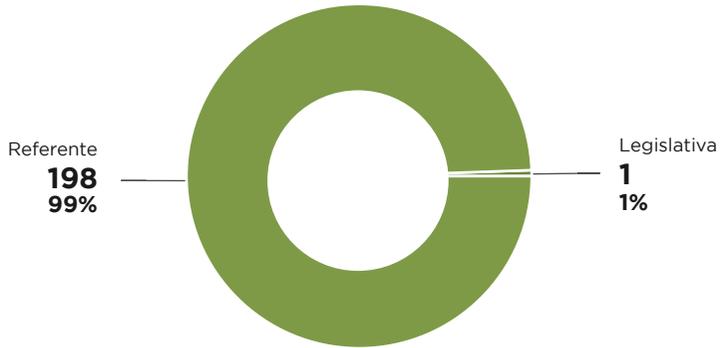


Grafico 13 - XVIII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): sede di approvazione

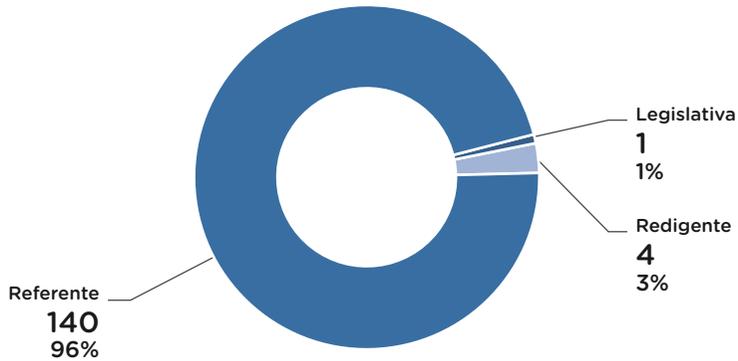
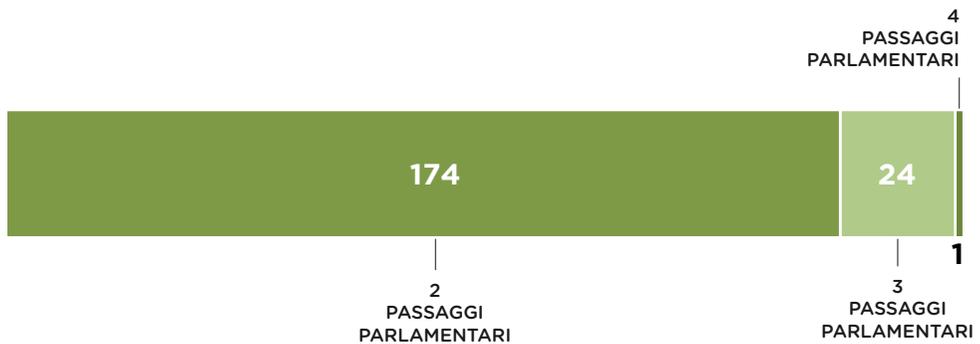


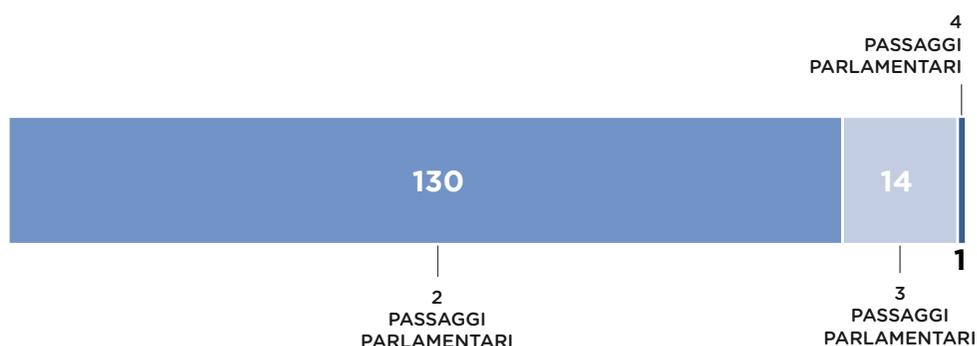
Grafico 14 - XVII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette



Per **quindici** delle leggi di iniziativa governativa approvate il Governo ha posto la questione di fiducia. Per 6 provvedimenti la questione di fiducia è stata posta soltanto in una Camera, per gli altri 9 in entrambi i rami del Parlamento; per la legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) la questione di fiducia è stata posta in tutti e tre i passaggi parlamentari di esame.

Il tempo medio di esame è stato di **287** giorni (**152** giorni in prima lettura e **94** 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).

Grafico 15 - XVIII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette



Per **sette** delle leggi di iniziativa governativa approvate il Governo ha posto la questione di fiducia. 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), 2021 (L. n. 178/2020) e 2022 (L. n. 234/2021) nonché per le leggi di riforma del processo penale (L. 134/2021) e del processo civile (L. 206/2021) la questione di fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari di esame.

Il tempo medio di esame è stato di **333** giorni (**166** giorni in prima lettura e **115** 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 mista

Nella **XVII Legislatura** sono stati approvati **tre** progetti di legge di iniziativa mista. Due derivano da un testo unificato di progetti di legge di iniziativa popolare e parlamentare: la legge n. 52/2015, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, e la legge n. 161/2017, *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di preven-*

zione; la terza è la legge n. 103/2017, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*, e deriva da un testo unificato di progetti di legge parlamentari e governativi.

Per l'approvazione di tutte e tre le leggi sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo.

Tutte e tre le leggi sono state approvate in sede referente.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati approvati **tre** progetti di legge di iniziativa mista. I primi due approvati sono: la legge in materia di legittima difesa (L. n. 36/2019) e la legge in materia di educazione civica (L. n. 92/2019), entrambi approvati in testi unificati derivanti dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare; il terzo (L. n. 33/2022) è stato approvato in un testo unificato derivante dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e da una proposta di iniziativa del CNEL e riguarda l'iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore.

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 e della legge n. 33/2022 è stata sufficiente una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento.

I primi due progetti di legge di iniziativa mista sono stati approvati in sede referente, il terzo è stato approvato in sede redigente.

I decreti-legge

Nella **XVII Legislatura** sono stati emanati **100** decreti-legge (3 deliberati dal governo Monti, 25 dal governo Letta, 56 dal governo Renzi e 16 dal governo Gentiloni); di questi **83** sono stati **convertiti** in legge. Sono **decaduti 17** 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.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati emanati **146** decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi); di questi **104** sono stati **convertiti** in legge. Sono **decaduti 41** 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.

Nei grafici sottostanti la ripartizione dei decreti leggi convertiti per numero di passaggi parlamentari

Grafico 16 - XVII Leggi di conversione dei decreti-legge: navette

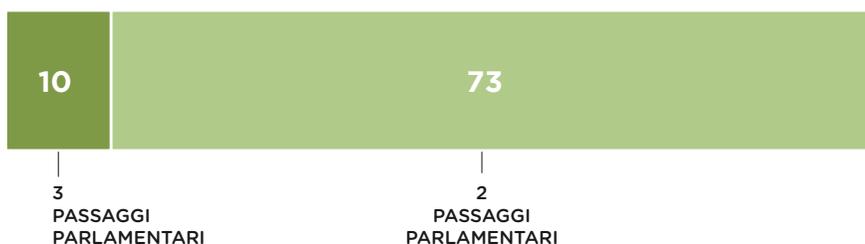


Grafico 17 - XVIII Leggi di conversione dei decreti-legge: navette



Nella **XVII Legislatura**, per **36** degli 83 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 16 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento. Tre leggi hanno avuto tre votazioni di fiducia.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da **8.193** commi. Essi hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **36** commi. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **60,29%** con riferimento al numero di commi.

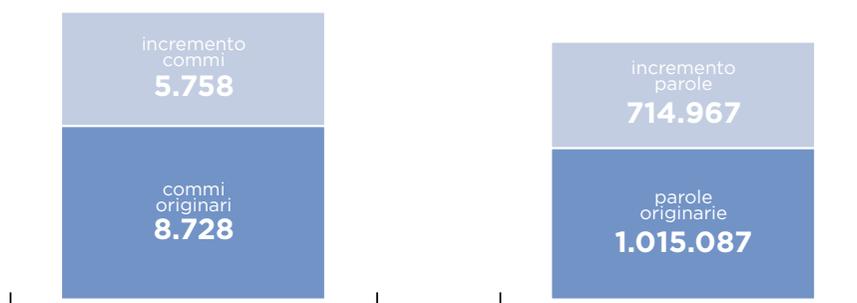
Grafico 18 - XVII Leggi di conversione dei decreti-legge: commi



Nella **XVIII Legislatura**, per **58** dei 104 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 35 di questi casi la questione 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 **14.486** commi e da **1.730.054** parole. Essi hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **55** commi e di **6.875** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **65,97%** con riferimento al numero di commi e del **70,43%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 19 - XVIII Leggi di conversione dei decreti-legge: commi e parole



Il tempo medio di esame è stato di **43** giorni (**21** giorni in prima lettura e **8** 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).

Durante la XVIII Legislatura, nel corso della conversione ai decreti-legge sono stati complessivamente approvati **5.343 emendamenti**, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. **4.845** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **498** nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:

Grafico 20 - XVIII Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea nelle leggi di conversione del DL



Gli emendamenti - XVIII Legislatura

Nel corso della XVIII Legislatura, durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente **8.498** emendamenti, **8.053** in prima lettura e **445** in seconda lettura.

7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e **903** in Assemblea. Nel grafico sottostante la ripartizione degli emendamenti approvati per presentatore:

Grafico 21 - XVIII Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea

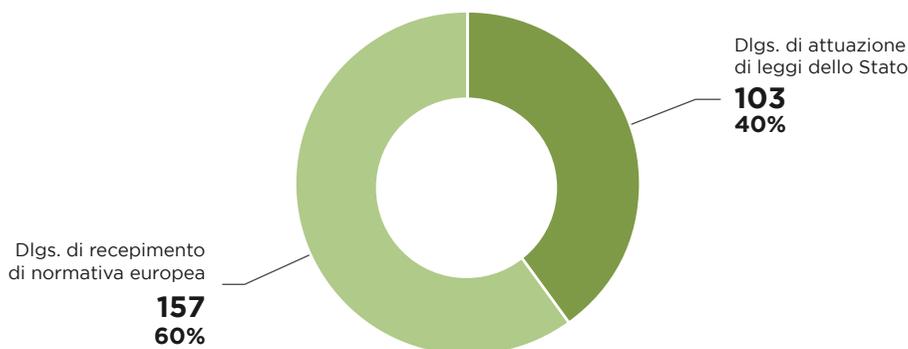


I decreti legislativi

Nella **XVII Legislatura** sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" **260** decreti legislativi.

In **157** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in **103** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Grafico 22 - XVII - Decreti legislativi: natura



Nella **XVIII Legislatura** sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” **164** decreti legislativi.

In **127** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell’Unione europea mentre in **37** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Grafico 23 - XVIII - Decreti legislativi: natura

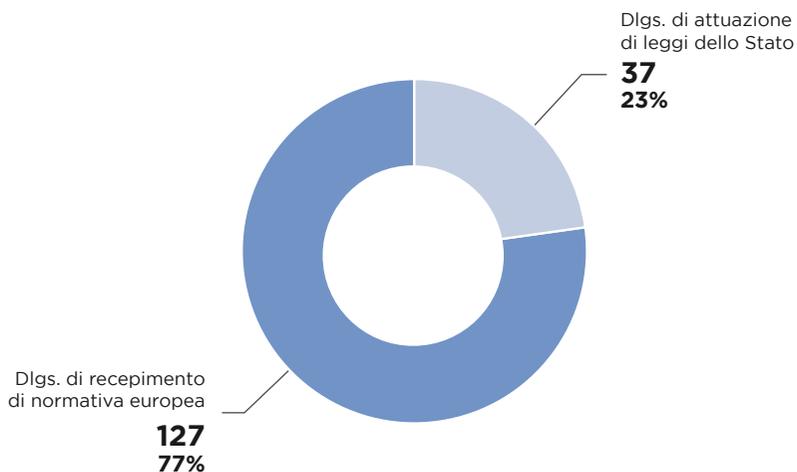
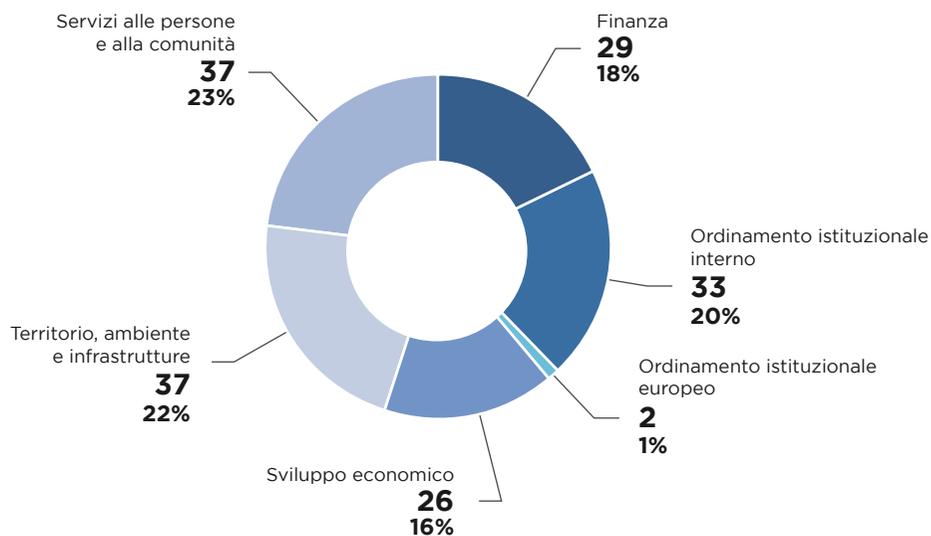


Grafico 24 - XVIII - Ambito materiale dei decreti legislativi



2.3 L'attuazione delle leggi¹

Il processo legislativo in Italia è da tempo caratterizzato dalla presenza di un'elevata percentuale di fonti primarie – leggi o atti aventi forza di legge – contenenti molte norme che demandano la disciplina di numerosi e rilevanti aspetti della materia su cui intervengono a successivi **atti secondari** (*DPR, DPCM, DM, provvedimenti dei direttori delle Agenzie, ecc.*), senza i quali l'intervento normativo che si è inteso produrre non può **esplicare pienamente i propri effetti**. Ciò fino alla conseguenza limite di tradursi in misure la cui concreta rilevanza per i cittadini e le imprese è, di fatto, differita, se non vanificata, essendo subordinata all'effettiva attuazione attraverso l'adozione di norme secondarie, tipicamente decreti ministeriali, ma non solo.

Questa modalità della produzione legislativa è riconducibile a diversi fattori, genericamente riferibili alla crescente **complessità sociale** e alla necessità di intervenire frequentemente con urgenza per fronteggiare situazioni di **crisi economico-finanziaria** o internazionale.

In una diversa prospettiva, la prassi del rinvio operato dalla legge alle norme secondarie è da alcuni ritenuta espressione di difficoltà di natura politica nel conseguire un accordo sui contenuti sostanziali, così favorendo, di fatto, la traslazione della decisione dalla sede parlamentare a quella tecnico-esecutiva.

L'elevato numero di rinvii legislativi a provvedimenti di attuazione caratterizza, come premesso, non solo le leggi formali, ma anche gli atti aventi forza di legge e, in particolare, i **decreti-legge**. Riguardo a questi ultimi, i numerosi rinvii in essi contenuti a provvedimenti attuativi di competenza governativa (regolamenti, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali, decreti interministeriali) producono l'effetto di concentrare il procedimento di produzione normativa presso l'Esecutivo, così influenzando sulla distinzione tra funzione legislativa e funzione propriamente esecutiva (e quindi sulla dinamica Governo-Parlamento).

Con riferimento ai decreti-legge si segnala peraltro il fatto che il numero di **rinvii a provvedimenti attuativi** registra spesso un sensibile aumento nella **fase di conversione** rispetto al testo originario, con il risultato che è proprio il passaggio parlamentare ad amplificare una tendenza verso lo spostamento delle scelte normative nell'alveo dell'Esecutivo.

Anche le **leggi annuali di bilancio** sono connotate da un numero molto elevato di disposizioni la cui attuazione presuppone l'adozione di una norma secondaria.

¹ Estratto da *Camera dei deputati - Servizio per il controllo parlamentare Monitoraggio e controllo dei provvedimenti attuativi delle leggi, n. 2, giugno 2023 (interamente consultabile anche nella versione on line del Rapporto)*

Per offrire una rappresentazione delle dimensioni del fenomeno dell'attuazione delle leggi basti pensare che le citate **315 leggi** nel complesso **approvate** nella **XVIII Legislatura** hanno previsto **2.271 provvedimenti attuativi di rango non legislativo** (al netto dei decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile); senza prendere in considerazione le leggi di autorizzazione alla ratifica, le leggi di istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, i decreti-legge in corso di conversione a cavallo tra la XVIII e la XIX Legislatura, si tratta di **33 decreti del Presidente della Repubblica, 1.363 decreti ministeriali, 347 DPCM e 528** atti di altra natura.

In particolare, i **decreti-legge convertiti** hanno previsto **1.463 adempimenti**: 18 decreti del Presidente della Repubblica, 853 decreti ministeriali, 214 DPCM e 378 atti di altra natura. Le altre **leggi ordinarie** hanno previsto **808 adempimenti**: 15 decreti del Presidente della Repubblica, 510 decreti ministeriali, 133 DPCM e 150 atti di altra natura.

L'Esecutivo, a partire dalla scorsa Legislatura, ha inteso imprimere un **impulso all'attuazione delle disposizioni normative non autoapplicative**, anche al fine di recuperare lo *stock* di provvedimenti secondari non emanati accumulatosi nel tempo. In questa prospettiva, è stato rafforzato il ruolo dell'**Ufficio (ora Dipartimento) per il programma di Governo**, nonché definito un **nuovo modello organizzativo e metodo operativo** per una efficace attuazione delle leggi prevede, tra l'altro, la costituzione di una Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo coordinata costituita da Nuclei permanenti per l'attuazione del programma di Governo istituiti presso gli Uffici di Gabinetto di ciascun Ministero.

Sul piano della progettazione legislativa sono stati inoltre intensificati gli sforzi per rendere quanto più possibile autoapplicative le disposizioni legislative emanate e comunque limitare il rinvio a fonti normative di natura secondaria.

Quadro di sintesi del monitoraggio dei provvedimenti attuativi

In base al monitoraggio dei **provvedimenti attuativi** previsti da leggi ed atti aventi forza di legge approvati a partire dalla **XVIII Legislatura** risulta che alla data del **15 maggio 2023** sono stati **adottati 1535 provvedimenti** attuativi connessi ad **atti legislativi di iniziativa governativa** (*disegni di legge, decreti-legge, decreti legislativi*), mentre ne **restano da adottare 498**, di cui:

- **299 riferiti ai tre Governi della XVIII Legislatura** (*216 riferiti al Governo Draghi, 64 al Governo Conte II e 19 al Conte I*);
- **199 riferiti ai primi mesi sette mesi del Governo Meloni.**

A questi vanno aggiunti **41** provvedimenti attuativi riferiti alle disposizioni introdotte nel corso dei tre Governi che si sono succeduti nella **XVII Legislatura**, nonché **63** provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare** approvate nella **XVIII** (61) e nella **XIX** (2) Legislatura, per un totale di **602** provvedimenti da adottare.

Nella seguente tabella è indicato il numero dei decreti attuativi da adottare, ripartiti per ciascuna legislatura e per ciascun governo (dati aggiornati al 15 maggio 2023).

Governi					
XVII Legislatura		XVIII Legislatura		XIX Legislatura	
Letta	1	Conte I	19	Meloni	199
Renzi	11	Conte II	64	Leggi di iniziativa parlamentare	2
Gentiloni	29	Draghi	216	TOTALE XIX	201
TOTALE XVII	41	Leggi di iniziativa parlamentare	61		
		TOTALE XVIII	360		

Totale provvedimenti attuativi da adottare

602

Con riguardo ai **498** provvedimenti da adottare connessi alle **iniziative legislative governative** approvate nel corso della **XVIII e XIX Legislatura**, si evidenzia come un numero significativo degli stessi, **106** pari a circa il **21,2 per cento**, derivi da **disposizioni introdotte durante l'iter parlamentare**,

Inoltre, di questi 498 provvedimenti, **119**, ossia circa il **24 per cento**, recano **autorizzazioni legislative di spesa**, cui debbono aggiungersene **2** connesse a provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare** approvate nella XVIII Legislatura.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

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

Il presente contributo è del prof. Paolo Caretti,
con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio.
Ad esso hanno contribuito anche il dott. Fabio Pacini
e il prof. Vincenzo Casamassima; la prof.ssa Nicole Lazzerini;
la prof.ssa Annalisa Ciampi; il prof. Pietro Milazzo.

Nel presente capitolo è analizzata la giurisprudenza
costituzionale relativa all'anno 2022. Per l'anno 2021 si rinvia al capitolo,
sempre a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università degli Studi
di Firenze, presente nella versione on-line del rapporto, disponibile su:
www.temi.camera.it

Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo
si rinvia anche all'annuale quaderno predisposto dall'Avvocatura
della Camera e disponibile su: www.temi.camera.it

3.1 Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nella presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2022.

In continuità con quanto accaduto nel Rapporto per l'anno 2021, l'analisi qui proposta guarda alle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

In particolare, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa delle Camere e del Governo, consentendo di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcuni dei profili problematici che più di recente hanno colpito gli atti legislativi e gli atti aventi forza di legge.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quegli indirizzi nella giurisprudenza costituzionale che impattano maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali. Il perimetro delle pronunce in questione rischia di essere molto ampio, dal momento che tutte le decisioni della Corte costituzionale, avendo ad oggetto prevalentemente fonti del diritto, producono conseguenze destinate a ripercuotersi sui poteri costituzionali. Per questo motivo, nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, nel corso del 2022, risultano più ricche di spunti per i profili di interesse.

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

In quarto luogo, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale che ha interessato le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione. A questo proposito, ci si soffermerà su alcuni indirizzi che fin dalla riforma del Titolo V hanno segnato la giurisprudenza costituzionale, ma che permangono di stretta attualità, come le ipotesi in cui la Corte costituzionale ha dovuto risolvere la problematica definizione dei confini delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la necessità di dover riaffermare il principio di leale collaborazione nei rapporti tra legislazione statale e regionale, l'efficacia dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea anche nei confronti della legislazione regionale, il rapporto tra enti regionali e enti locali.

Introduttivamente, inoltre, vale la pena segnalare come, all'indomani dell'adozione di una copiosa normativa volta a fronteggiare l'emergenza pandemica e delle prime pronunce con cui la Corte costituzionale ha preso posizione su di esse, la giurisprudenza costituzionale sia tornata ad esprimersi su tematiche "classiche", solitamente confermando e affinando i propri precedenti.

3.2 La funzione legislativa: alcuni casi particolari

Le leggi di interpretazione autentica

Nel 2022, la Corte costituzionale si è trovata a dirimere diversi casi relativi alla modulazione della retroattività degli effetti di una legge.

La prima decisione da segnalare è la sentenza n. **66**, emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale promosso dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, la quale dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge di stabilità 2015, «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)

Ad essere sollevate sono questioni attinenti alla complessa materia della contabilità pubblica e, in particolare, vertenti sul tema dell'applicabilità delle norme riferite ad attività degli agenti della riscossione a quelle svolte, in regime di concessione, per conto degli enti locali dalle c.d. società private scorporate. Sul punto la Corte (con sent. n. 51/2019) si era già espressa in senso negativo (cioè nel senso della non applicabilità di quelle norme alle società scorporate, non qualificabili come agenti della riscossione). La succitata disposizione della legge n. 160/2019, la quale adoperava espressioni tipiche delle leggi di interpretazione autentica e come tale era stata intesa dai giudici a quibus, era stata da questi ultimi ritenuta contrastante, innanzitutto, con il principio di ragionevolezza, sulla base di argomentazioni ispirate dalla sent. n. 51/2019, da cui si desumeva che il meccanismo delineato dalle previsioni impugnate era stato «introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti “pubblici” della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private “scorporate”, che erano, invece, ormai scaduti». La Corte, nella decisione qui segnalata, rileva in primo luogo che la succitata disposizione del 2019 non era effettivamente di interpretazione autentica, come si evince dal fatto che la stessa è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della sentenza n. 51 del 2019, la quale aveva espressamente escluso che dalle impugnate previsioni della legge n. 190/2014 potesse desumersi un significato quale quello indicato dalla disposizione asseritamente interpretativa: la soluzione interpretativa proposta non rientrava «tra i possibili significati attribuibili alla littera legis». Acclarata la natura “innovativa” della

norma espressa dalla legge del 2019, da considerarsi dunque “semplicemente retroattiva” (e non di interpretazione autentica), la stessa viene dichiarata incostituzionale in quanto irragionevole.

Con la sentenza n. **145**, invece, la Corte si è pronunciata su una questione di legittimità sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel 2021 e relativa all'art. 1-*bis*, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148. La disposizione sottoposta all'attenzione della Consulta dava una particolare interpretazione di una norma contenuta nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 5 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri). A seguito dell'applicazione della disciplina scrutinata, alcuni dipendenti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) si erano visti rigettare la domanda di corresponsione dell'indennità di amministrazione durante i periodi di servizio prestato all'estero.

Il punto di partenza del giudice rimettente era che la norma censurata, che si auto-qualificava come di interpretazione autentica, sarebbe stata in contrasto coi parametri costituzionali citati poco sopra. Questo «in ragione dell'efficacia retroattiva di cui essa è dotata, in assenza di motivi di interesse generale che possano giustificarne l'applicazione per il passato». La Corte ha considerato fondate le questioni che prospettano la violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., tramite la riaffermazione che «l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale», e che nello scrutinio di leggi che abbiano carattere retroattivo la Consulta «ha costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU [...]. Anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca».

Con la sentenza n. **169**, infine, la Corte ha deciso una questione di costituzionalità sollevata dal TAR per la Puglia in ordine all'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), il quale ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 2262, comma 3, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione. La norma abrogata prevedeva, recependo il contenuto di una previsione inizialmente introdotta dalla legge n. 365/2003 e poi confluita nel Codice dell'ordinamento militare, l'attribuzione di un premio a beneficio dei controllori del traffico aereo che, alla data del 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età. La finalità della previsione era

quella di disincentivare l'esodo dei controllori di volo.

Il giudice delle leggi ha dichiarato fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost., con assorbimento dei restanti motivi di censura. La Corte rileva che «la norma attribuisce direttamente e indistintamente ai suoi destinatari un premio all'atto della cessazione dal servizio, richiedendo unicamente che tale cessazione avvenga per raggiunti limiti di età, in coerenza con la sua ratio di limitare l'esodo del personale qualificato presso l'ENAV», con la conseguenza della delineazione di «una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento “rinforzato”».

Dopo aver ricordato che il principio del legittimo affidamento trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost., il Giudice delle leggi nota, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, che una modifica legislativa in senso sfavorevole ai titolari (anche) di diritti soggettivi perfetti è possibile, ma soltanto a condizione che le disposizioni introduttive delle modifiche «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto», rilevando, quali indici dell'irragionevolezza, «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva [...], ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa [...]; infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime [...]».

Nel caso specifico - afferma la Corte - la norma impugnata si è posta in contraddizione con il principio di ragionevolezza «producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo ex post la ratio della normativa premiale», dopo aver raggiunto nei fatti il risultato di incentivare la permanenza nei ranghi delle amministrazioni militari.

Il rispetto del giudicato costituzionale

Oltre agli aspetti relativi alla retroattività, la Corte ha avuto nuovamente modo di pronunciarsi in tema di rispetto del giudicato costituzionale da parte del legislatore. Con la sentenza n. **73** la Corte costituzionale ha infatti rigettato alcune questioni di costituzionalità dell'art. 30, comma, 1, lettera g), n. 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e degli artt. 32, comma 3, e 33 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546. Le disposizioni censurate rimettono alla valutazione discrezionale delle parti l'individuazione della forma della trattazione nei processi tributari di primo e di secondo grado: questa si svolge in camera di

consiglio, salvo che una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza. Tale disciplina riprende quella dettata dall'art. 39, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, successivamente dichiarata incostituzionale con sentenza n. 50/1989, per contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 53, primo comma, e 101, primo comma, della Costituzione. Fra gli altri motivi di censura – tutti rigettati dal Giudice delle leggi – il giudice a quo lamenta allora la violazione dell'art. 136 Cost. Sul punto la Corte ribadisce i capisaldi della propria giurisprudenza: si realizza una violazione del giudicato costituzionale soltanto quando la nuova disposizione mantiene in vita ovvero ripristina gli effetti della medesima struttura normativa che è stata oggetto della declaratoria d'incostituzionalità. Ora, l'39 del d.P.R. n. 636/1972 «aveva introdotto la regola, generale e assoluta, della trattazione camerale delle controversie tributarie»; il legislatore delegato del 1992, invece, ha caratterizzato l'udienza pubblica come un'alternativa alla trattazione in camera di consiglio, subordinata alla presentazione di un'istanza di parte. Le due disposizioni – quella dichiarata incostituzionale nel 1989 e quella attualmente vigente – si caratterizzano perciò per un «differente contenuto precettivo», il che induce la Corte costituzionale a respingere questa censura formulata dal giudice a quo.

Le leggi-provvedimento

Da ultimo, la Corte ha avuto altresì occasione di tornare sulla questione dei limiti della “legge-provvedimento”. Con la sent. **n. 186**, la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, relativa all'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50/2017, il quale ha previsto l'erogazione di un contributo di quattro milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 al Teatro Eliseo di Roma, «per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione». La decisione si segnala in quanto, come si è detto, qualifica l'art. 22 del d.l. n. 50/2017 quale “norma-provvedimento”, ipotesi che – ad opinione della Corte – ricorre quando «con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica [...] “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa”». Si tratterebbe di disposizioni che non si pongono in automatico contrasto con il dettato costituzionale; tuttavia, considerato il più alto rischio che le stesse conducano a trattamenti “discriminatori” dei diversi destinatari, esse «devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa». Quanto maggiore è il grado di provvedimentalità della disposizione, tanto più rigoroso dovrà essere lo scrutinio di costituzionalità.

Il controllo, condotto secondo i parametri di estremo rigore cui accenna la Corte, conduce a rilevare l'illegittimità della disposizione impugnata. Il sindacato di costituzionalità, nei casi in questione, non può arrestarsi alla mera valutazione del proposito del legislatore, quale condizione sufficiente a giustificare il ricorso alla "norma-provvedimento", ma «si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo». Il contributo assegnato al teatro, piuttosto, non è finalizzato alla realizzazione di determinati programmi o eventi, né sono apposti vincoli di sorta alla destinazione dei fondi. A ciò va aggiunto che, in sede di conversione, il contributo è stato notevolmente elevato rispetto a quanto stabilito in decreto-legge, sebbene dai lavori parlamentari non risultano le ragioni concernenti il suddetto incremento.

Ciò apre ad un secondo profilo di interesse sul piano delle fonti, quello della motivazione della legge. Specifica, infatti, la Corte che, pur non essendo costituzionalmente imposta una motivazione della legge, l'esame dei lavori parlamentari può fornire indicazioni utili ad acclarare le ragioni giustificative di un intervento normativo provvedimentale, come criterio orientativo del sindacato di costituzionalità. Questo perché «la norma-provvedimento reca [...] i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza».

3.3 L'attività normativa del Governo

La decretazione d'urgenza

Nell'arco di tempo qui ad esame, la Corte non ha mancato di confrontarsi con la tematica della decretazione d'urgenza, in particolare sul versante – già ampiamente presente nella sua giurisprudenza – dell'omogeneità fra decreto-legge e legge di conversione.

La sentenza **n. 245** si confronta con il tema del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, su sollecitazione di una questione, sollevata dalla quinta sezione civile della Corte di cassazione, avente ad oggetto una disposizione del d.l. n. 225/2010 (c.d. "milleproroghe"). La disposizione impugnata, inserita in sede di conversione, risulta secondo il giudice a quo palesemente estranea al contenuto del decreto-legge e, perciò, illegittima. Si tratta, in particolare, di una disposizione modificativa della legge n. 225/1992, sulla protezione civile, la quale stabiliva, a proposito delle spese relative all'esercizio di funzioni di protezione civile, che, in caso di utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato, il fondo fosse, corrispondentemente e obbligatoriamente, reintegrato, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane, in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'aliquota relativa ad accise sulla benzina e sul gasolio. La Corte costituzionale, nel dichiarare fondata la questione sollevata, muove dal richiamo alla sua giurisprudenza ormai consolidata, secondo cui «la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge e, più precisamente, non deve introdurre norme totalmente estranee al contenuto del decreto-legge e tali perciò da alterare l'omogeneità della normativa introdotta con il decreto (sentenza n. 22 del 2012)». Le norme intrusive dovrebbero perciò, eventualmente, trovare spazio in una distinta legge del Parlamento, a garanzia della «ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione». Se nel caso dei c.d. "decreti-milleproroghe", come quello oggetto di modifiche ad opera delle norme impuginate, la ratio unitaria di disposizioni, pur afferenti ad ambiti materiali diversi, è costituita dall'esigenza di intervenire con urgenza in ordine alla scadenza di termini, l'introduzione, in sede di conversione, di previsioni prive di tale finalità si pone in contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

La delega legislativa

Anche nel 2022 si registra un intervento di rilievo della Corte nell'ambito della delegazione legislativa, con una pronuncia resa particolarmente delicata dal fatto di riguardare la materia penale.

Con la sentenza n. **175** la Corte costituzionale ha infatti accolto una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 158/2015, recante revisione del sistema sanzionatorio penale tributario, e dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 274/2000. Il Giudice delle leggi ha ritenuto la questione di costituzionalità fondata. In ambito penale il legislatore delegante deve adottare principi e criteri direttivi «configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti». In questo ambito, del resto, il controllo sul rispetto di tali principi e criteri direttivi da parte dell'esecutivo «è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili».

Ora, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova fattispecie di reato, rendendo penalmente perseguibile una condotta che in precedenza costituiva illecito amministrativo tributario.

La delega di cui all'art. 8 della legge n. 23/2014 ha dato l'avvio a una revisione del sistema sanzionatorio penale tributario lungo due direttrici. In primo luogo, il legislatore delegato aveva la facoltà di rivedere le pene già previste. C'era altresì la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali. Il "verso della delega", infatti, era nel senso della mitigazione delle pene e finanche della depenalizzazione. In secondo luogo, era prevista la possibilità di configurare nuove fattispecie penali, ma con riferimento, in sostanza, a «gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario». Non si può dire che sia ascrivibile a questa categoria la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella dichiarazione come sostituto d'imposta. In buona sostanza, insomma, il legislatore delegato ha introdotto all'art. 10-bis del d.lgs. n. 274/2000 una nuova fattispecie penale senza essere stato autorizzato a farlo dalla legge di delega.

La Corte costituzionale, inoltre, ha rigettato le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui con la disposizione impugnata il Governo avrebbe perseguito finalità latamente interpretative, chiarendo la portata di una fattispecie su cui era allora in corso un vivace dibattito giurisprudenziale. Non sono argomenti sufficienti a "salvare" la scelta d'introdurre una nuova fattispecie penale: la disposizione, che non presenta la formulazione tipica delle norme d'interpretazione autentica, amplia il perimetro

della condotta penalmente rilevante.

La pronuncia della Corte ha avuto per effetto il ripristino del regime vigente prima dell'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 158/2015, ma la Corte non manca di inserire un chiaro monito: “[s]petta al legislatore rivedere tale complessivo regime sanzionatorio per renderlo maggiormente funzionale e coerente”.

Il potere regolamentare e le linee guida

Un'ulteriore questione interessante sotto il profilo delle fonti del diritto è relativa all'efficacia “sostanziale” di un d.m. contenente linee guida. Con la sentenza **n. 77** la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 della legge reg. Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esteralizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni). La disposizione in questione, impugnata dal Presidente del Consiglio, prevedeva che nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fossero sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia e le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

La difesa erariale ha lamentato la violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, 41 e 97 Cost. Il Giudice delle leggi esamina preliminarmente, ritenendola fondata, la questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Per quanto riguarda l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, tali principi fondamentali sono in gran parte desumibili dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ove è previsto il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province da essa delegate oppure, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, da parte del Ministero dello sviluppo economico. L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 affida a linee guida approvate in Conferenza unificata la disciplina dello svolgimento del procedimento. Al punto 17.1 le linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono procedere all'individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti. Anche in questo caso – ricorda la Corte – si tratta di principi fondamentali della materia, che vincolano le Regioni in considerazione della loro inerenza a un settore tipicamente tecnico (sentenza n. 86/2019).

A fronte di un quadro normativo siffatto, il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione relative ad alcune tipologie di impianti relativamente a tutte le zone agricole che presentino alcune caratteristiche, peraltro indicate in

maniera generica.

Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata che contrasta coi principi fondamentali della materia, ispirati a un'esigenza di «celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili».

3.4 I rapporti tra organi costituzionali

Anche nel 2022 la Corte è stata chiamata ad occuparsi di alcuni conflitti di attribuzione sorti, in particolare, tra Camere ed organi del potere giudiziario.

Con la sent. **n. 241/2022**, la Corte è tornata sul tema della deliberazione di insindacabilità delle dichiarazioni di un deputato. Il ricorso è promosso nell'ambito del giudizio penale avviato nei confronti di un deputato, imputato, ai sensi dell'art. 595, commi 1, 2 e 3 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), poiché, quale autore dello scritto apparso su Facebook pubblicato il 1° settembre 2012, avrebbe offeso la reputazione di alcune persone. Il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale, ritenendo che le affermazioni dell'imputato avessero contenuto diffamatorio e fossero aggravate dall'attribuzione di fatti determinati e dalla diffusione dell'offesa con un mezzo di pubblicità e che costituiscono dichiarazioni rese *extra moenia* non riconducibili alla funzione parlamentare espletata. Il Tribunale evidenzia che gli interventi antecedenti le dichiarazioni oggetto di processo, adottati dalla Giunta a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni riportate nel capo di imputazione, non presentano la «sostanziale corrispondenza» necessaria a far ritenere sussistente il nesso funzionale, e che, pertanto, le accuse rivolte alle tre persone offese non appaiono «connesse soltanto *latu sensu* all'attività parlamentare». Né la relazione della Giunta per le autorizzazioni, né la deliberazione della Camera del 24 marzo 2021, né la difesa della Camera stessa indicano atti parlamentari del deputato in questione, anteriori o contestuali alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, che abbiano un contenuto corrispondente a quanto pubblicato su Facebook, vale a dire che denuncino la pretesa delazione appena indicata, e l'uso di coordinamento dell'azione violenta che ne sarebbe stato fatto. A tal fine, non possono avere rilievo – secondo la giurisprudenza della Corte – gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile. Si può perciò escludere la «sostanziale contestualità» tra atto parlamentare e dichiarazione incriminata (sentenza n. 97 del 2008), e che il primo fosse «già preannunciato» o comunque «prevedibile sulla base della specifica situazione» il 1° settembre 2012, quando tale dichiarazione è stata resa pubblica (sentenza n. 335 del 2006). In definitiva, non risulta alcuna opinione, resa nell'esercizio della funzione parlamentare, che abbia un contenuto nella sostanza corrispondente al fatto specifico denunciato dal deputato su Facebook con la dichiarazione reputata insindacabile. Ne consegue che la deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021, affermando erroneamente la insindacabilità di tale dichiarazione, ha menomato le attribuzioni del Tribunale di Torino, perché difetta il nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare. Tale deliberazione va perciò

annullata, in quanto non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato interessato nei confronti dei querelanti costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

3.5 Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

I rapporti tra Italia e Unione europea

Con riguardo al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, la giurisprudenza costituzionale del 2022 ha toccato tre temi principali: la rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("CDFUE") nel giudizio di costituzionalità; il contributo rispettivo del giudice ordinario e del giudice costituzionale alla tutela delle situazioni soggettive di derivazione europea, in particolare - ma non solo - nelle ipotesi in cui un diritto fondamentale risulta garantito sia dalla Costituzione sia dalla CDFUE; il monopolio della Corte di giustizia circa la possibilità di modulare gli effetti temporali delle sentenze pregiudiziali.

Circa il primo aspetto, anche nel 2022 al Giudice delle leggi non è mancata l'occasione (*rectius*, la necessità) di ribadire, da un lato, che l'ammissibilità delle censure basate sulla CDFUE presuppone che il giudice remittente chiarisca le ragioni per cui la legislazione interna della cui legittimità si discute costituisce "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi dell'art. 51, par. 1, CDFUE (cfr. incidentalmente le sentenze nn. **19**, **28** e **34**) e, dall'altro, che in caso di inammissibilità di tali censure, ove la questione risulti tuttavia ammissibile sotto altri profili, residua comunque la possibilità di utilizzare i diritti della CDFUE come strumenti interpretativi delle disposizioni costituzionali corrispondenti (cfr. incidentalmente sentenza n. **28**).

Quanto al secondo tema sopra individuato, si segnalano, innanzitutto, alcune sentenze nelle quali il Giudice delle leggi ha evidenziato il rapporto sinergico, e non di reciproca esclusione, tra la disapplicazione *in casu* e la declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* della legislazione interna che viola un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione che dalla CDFUE. Queste pronunce si muovono infatti nell'ottica dell'arricchimento degli strumenti di tutela conseguente all'assenza di preclusioni che è il portato specifico del nuovo approccio alla doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali risultante dall'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017 e dai successivi temperamenti.

Nella sentenza n. **13**, ad esempio, il giudice costituzionale ha fatto riferimento alla possibilità di «colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle

assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell'ordinamento nazionale». La questione incidentale di legittimità costituzionale può cioè fornire l'occasione per una rilettura dello standard costituzionale in armonia con quello europeo, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della legislazione nazionale contrastante. Il Giudice delle leggi non ha tuttavia ritenuto sussistente il suddetto "scarto di tutele" nel caso di specie, relativo alla sospetta incostituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione, tra l'altro, agli artt. 47, 18 e 19, paragrafo 2, CDFUE) dell'art. 35-bis, comma 13, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) nella parte in cui pone a carico del difensore l'onere di certificare la posteriorità della data di rilascio della procura speciale a ricorrere in cassazione rispetto al provvedimento da impugnare (il decreto di rigetto in primo grado della domanda di protezione internazionale). Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite Civili nella sentenza n. 15177 del 1° giugno 2021, il difetto di tale certificazione comporta l'inammissibilità del ricorso. Per il giudice remittente (la terza sezione civile della Cassazione), la disposizione censurata, rappresentando un *unicum* nel sistema, delineava un ingiustificato trattamento differenziato tra cittadini italiani e richiedenti protezione internazionale, nonché tra questi ultimi e le altre categorie di stranieri. Veniva, pertanto, lamentata la violazione dell'art. 3 Cost., nonché dei limiti all'autonomia processuale degli Stati membri, i principi di equivalenza e di effettività, quest'ultimo anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 CDFUE. Il giudice costituzionale ha invece dichiarato infondate le questioni di costituzionalità, ritenendo, da un lato, che il carattere discriminatorio della suddetta disposizione non sussiste, attesa la complessiva specialità delle regole processuali che disciplinano il contenzioso in materia di protezione internazionale e, dall'altro, che le garanzie offerte dall'ordinamento nazionale sopravanzano quelle che si impongono in forza del diritto dell'Unione.

La prospettiva della positiva interazione tra gli standard di tutela costituzionale e dell'Unione europea trova invece piena espressione nella sentenza n. **54**, con cui sono state dichiarate incostituzionali le disposizioni che escludevano dal novero dei beneficiari dell'assegno di natalità (cd. bonus bébé) e dell'assegno di maternità alcuni cittadini di Stati terzi in possesso di un permesso di lavoro o di soggiorno fondato sul diritto dell'Unione o nazionale. La pronuncia ha fatto seguito alla sentenza nella causa C-350/20 *INPS (Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique)*, con la quale la Corte di giustizia, interrogata in via pregiudiziale dallo stesso Giudice delle leggi (con l'ordinanza n. 182 del 2021), ha fornito un'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico «che dà espressione concreta

al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta», nel senso che esso osta a disposizioni nazionali quali quelle in questione. Nella sua sentenza, il giudice costituzionale ha posto l'accento sull'esigenza di «assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie».

Nella sentenza n. **149**, in tema di diritto al *ne bis in idem* (e su cui si v. *infra*), il Giudice delle leggi ha ribadito che l'idoneità a produrre effetti diretti delle disposizioni della Carta invocate come parametri interposti (nella specie, l'art. 50 CDFUE) - e, dunque, il poterdovere del giudice *a quo* di disapplicare - non comporta l'inammissibilità della questione. Al contempo, ha sottolineato che «la tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento» che consegue alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni nazionali contrastanti con diritti fondamentali tutelati anche dalla CDFUE «è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità».

Sebbene non relativa al tema della doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali, si può ricondurre a questo secondo gruppo di pronunce anche la sentenza n. **67**, con la quale sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione Lavoro della Cassazione in relazione alla disposizione della legge istitutiva dell'assegno al nucleo familiare che, diversamente da quanto previsto per i cittadini italiani o di altri Stati membri, escludeva dal computo del nucleo familiare il coniuge del cittadino straniero, nonché i figli ed equiparati, residenti all'estero. Il rinvio alla Corte costituzionale ha fatto seguito alle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-302/19 *INPS c. WS (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique)* e C-303/19 *INPS c. VR (Prestations familiales pour les résidents de longue durée)*, con le quali il giudice di Lussemburgo, sollecitato in via pregiudiziale dalla Cassazione nei medesimi procedimenti in cui si sono poi innestate le questioni di costituzionalità, ha interpretato la direttiva sul permesso unico e la direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo nel senso che esse ostano a una disposizione nazionale quale quella suddetta. La Sezione Lavoro si era rivolta al giudice costituzionale in quanto riteneva di non poter disapplicare il diritto nazionale per contrasto con l'obbligo di parità di trattamento contenuto nelle due direttive, atteso che queste ultime non forniscono la disciplina materiale della prestazione in questione e che rientra nella discrezionalità del legislatore di stabilire i rimedi per rimuovere gli effetti discriminatori. Sottolineando con forza la centralità del rinvio pregiudiziale e del principio del primato, foriero di «effetti propulsivi nell'ordinamento nazionale», il Giudice delle leggi ha ribadito - in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia - l'idoneità del suddetto obbligo di parità di

trattamento a provocare la disapplicazione giudiziale del diritto nazionale contrastante. Ha inoltre chiarito che, se ben può «il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato (...), il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice».

Quanto all'ultimo dei tre temi individuati si segnala, infine, la sentenza n. **263**, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, che prevedeva il diritto del consumatore alla riduzione solo di alcuni costi sostenuti in relazione a un contratto di finanziamento, in caso di restituzione dello stesso. Tale disposizione si poneva in contrasto con la sentenza nella causa C-383/18 *Lexitor*, nella quale la Corte di giustizia ha sancito che tale riduzione deve operare in relazione a tutti i costi. In particolare, il limite introdotto dall'art. 11-*octies*, comma 2, riguardava i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della disciplina attuativa della direttiva 2008/48/CE (recepita con d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141), ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 106/2021. Il giudice costituzionale ha ricordato la costante giurisprudenza della Corte di giustizia sulla natura dichiarativa delle sentenze pregiudiziali, con la conseguenza che gli effetti dell'interpretazione fornita risalgono, di regola, al momento dell'entrata in vigore della norma interpretata e che solo la Corte stessa può, nella sentenza interpretativa, eventualmente modulare gli effetti temporali di quest'ultima.

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Sono numerose le sentenze che richiamano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), tutte incentrate su un'accorta selezione dei precedenti e degli argomenti addotti. La prospettiva della Corte costituzionale e della Corte EDU rimangono diverse. Nella «logica peculiare» del giudizio costituzionale, infatti, il compito della Corte, a differenza di quanto accade in ambito convenzionale, «non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi» (sentenza n. **149**). In disparate materie, tuttavia, con accenti diversi ma seguendo un unico filo conduttore, la Corte costituzionale ha inteso affermare che, senza nulla togliere alla tipicità del processo costituzionale, le tecniche argomentative possono arricchirsi e gli orizzonti di tutela dei diritti possono espandersi. Così è accaduto in particolare, al fine di affermare i diritti dei minori; il diritto al *ne bis in idem*; il diritto dei detenuti di conferire riservatamente con i difensori;

e il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia.

Con riferimento al diritto dei detenuti alla libertà e alla riservatezza delle comunicazioni con il difensore, la sentenza n. **18** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori dai detenuti sottoposti a regime carcerario speciale. In linea con la giurisprudenza delle Corte EDU, la sent. in questione evidenzia come «il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni con il proprio difensore non sia assoluto, e sia soggetto a possibili bilanciamenti con altri interessi costituzionalmente garantiti, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, e in ogni caso a condizione che non risulti compromessa l'effettività del diritto alla difesa». Analogamente, «la Corte EDU considera in linea di principio ammissibili limitazioni al diritto in questione, purché fondate su un' idonea base legale, e purché proporzionate rispetto ai fini legittimi perseguiti dal legislatore» (sentenze 30 gennaio 2007, Ekinci e Akalin contro Turchia; 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito). La forma di controllo prevista dalla norma oggetto di impugnazione costituisce una vistosa limitazione del diritto di difesa in quanto la procedura di visto - che comporta l'apertura della corrispondenza da parte dell'autorità giudiziaria o dell'amministrazione penitenziaria delegata, la sua integrale lettura e l'eventuale trattenimento - implica, «oltre a un rallentamento della consegna della corrispondenza, il venir meno della sua segretezza; e può determinare, altresì, l'impedimento radicale della comunicazione, sulla base del giudizio discrezionale dell'autorità che esercita il controllo». La norma censurata mirava a impedire che il detenuto o l'internato potessero continuare a intrattenere rapporti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Tuttavia, la previsione si è dimostrata «del tutto inidonea a tale scopo, dal momento che il temuto scambio di informazioni tra difensori e detenuti o internati potrebbe comunque avvenire nel contesto dei colloqui visivi o telefonici, oggi consentiti con il difensore in numero illimitato, e rispetto al cui contenuto non può essere operato alcun controllo». Essa, inoltre, è apparsa certamente «eccessiva rispetto allo scopo perseguito, dal momento che sottopone a controllo preventivo tutte le comunicazioni del detenuto con il proprio difensore (...) in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite da parte di quest'ultimo» e si fondava «su una generale e insostenibile [...] presunzione di collusione del difensore con il sodalizio criminale, finendo così per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso». Infine, il vulnus al diritto di difesa risultava particolarmente evidente nei confronti dei detenuti meno abbienti in quanto, se trasferiti in una struttura peniten-

ziaria distante dalla città in cui ha sede il difensore di fiducia, «la corrispondenza epistolare potrebbe divenire il principale mezzo a disposizione per comunicare con lo stesso (...); mentre i detenuti provvisti – anche in ragione della propria posizione apicale nell'organizzazione criminale – di maggiori disponibilità economiche potrebbero assai più agevolmente sostenere i costi e gli onorari connessi ai viaggi del proprio avvocato finalizzati allo svolgimento dei colloqui».

In materia di diritti dei minori, la sentenza n. **131** ha dichiarato illegittima l'attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome. La Corte ha ravvisato una violazione degli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU. Ha quindi invitato il legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome per neutralizzare, nel nuovo assetto conseguente al superamento del patronimico, un effetto moltiplicatore dei cognomi e per consentire un'adeguata valutazione dell'interesse del figlio.

La sentenza parte dal riconoscimento del cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome), evidenziando «l'intreccio, nella disciplina del cognome, fra il diritto all'identità personale del figlio e l'eguaglianza tra i genitori». Con ciò, la pronuncia rammenta quindi i reiterati inviti rivolti al legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli per superare l'incompatibilità della tradizionale regola del patronimico con il principio di parità tra uomo e donna. Dapprima l'ordinanza n. 176 del 1988, con riferimento al cognome del figlio nato nel matrimonio, ebbe a rilevare che «sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi». Trascorsi diciotto anni, la sentenza n. 61 del 2006, ha poi ribadito che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna». Infine, la sentenza n. 286 del 2016, in attesa «di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità», ha dichiarato illegittima la vigente disciplina nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno, estendendo in via consequenziale i suoi effetti all'attribuzione del cognome al figlio congiuntamente riconosciuto e all'adottato maggiore d'età.

La pronuncia qui segnalata riafferma che le regole su cui la Corte si è pronunciata costituiscono un «automatismo che non trova alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., sul quale si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l'interesse del figlio, né (...) nel coordinamento tra principio di eguaglianza e finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost. È, infatti, proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo, poiché l'unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità». L'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi è stata altresì sottolineata dalla Corte EDU che invita alla «eliminazione di ogni discriminazione [...] nella scelta del cognome, sul presupposto che la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non può giustificare una discriminazione nei confronti delle donne» (sentenze Cusan e Fazzo contro Italia e Ünal Tekeli). Di conseguenza, «preso atto che delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate a partire dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento», i Giudici non hanno potuto «esimersi dal rendere effettiva la legalità costituzionale». La dichiarazione di illegittimità in parte qua dell'art. 262, primo comma, cod. civ., con riguardo al riconoscimento effettuato contemporaneamente dai genitori, è stata estesa in via consequenziale alle omologhe norme che sancivano l'automatica prevalenza del cognome del padre (o del marito) nelle diverse ipotesi del figlio nato nel matrimonio, del maggiorenne o del minorenni adottato.

All'esito di accoglimento si è accompagnato un duplice invito al legislatore. In primo luogo, «si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome». In secondo luogo, «spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito - con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare - un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle».

Con riferimento alla garanzia convenzionale del *ne bis in idem*, la già citata sentenza n. 149 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 CEDU, l'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice pronunciasse sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti ex art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 già sottoposto, in relazione al medesimo fatto, a procedimento definitivamente concluso per l'illecito amministrativo ex art. 174-bis della medesima legge.

In materia di tutela del diritto d'autore, i richiamati artt. 171-ter e 174-bis puniscono identiche condotte materiali con sanzioni rispettivamente penali e amministrative. L'art. 174-bis, nel disporre l'applicazione delle sanzioni amministrative ferme restando quelle

penali, indica l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni, rendendo sostanzialmente sovrapponibili gli ambiti dei relativi illeciti.

La Corte ha ribadito che il diritto al *ne bis in idem*, già considerato dalla giurisprudenza costituzionale come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost., «trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, ove si prevede che nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato». Come risulta dal dato letterale, la garanzia convenzionale mira a «tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione». La *ratio* primaria della garanzia – declinata qui non quale principio ordinamentale a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata.

La pronuncia qui segnalata ha anche rammentato che «essenziali presupposti per l'operatività del *ne bis in idem* convenzionale sono: – la sussistenza di un *idem factum*: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia (...), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica; – la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell'imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (...); – la sussistenza di un *bis*, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti».

La sent. n. 149 ha osservato che, «a partire almeno dalla [...] pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l'inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell'ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del *ne bis in idem*. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito».

In virtù dei criteri enunciati dalla Corte EDU, i procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni penali e amministrative non sono risultati «avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», tale da farli apparire «come parti di un

unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato». Essi, inoltre, non perseguono scopi complementari e non concernono aspetti diversi del comportamento illecito: lo scopo avuto di mira dal legislatore mediante la sanzione amministrativa consiste nel potenziamento dell'efficacia preventiva dei divieti penali già contenuti nella legge mentre i fatti puniti sono i medesimi, salvo che nell'ipotesi teorica di condotte meramente colpose, senza che sia previsto alcun sistema di soglie in grado di selezionare le condotte che, per la loro gravità, appaiano meritevoli anche della sanzione penale. D'altra parte, il sistema non contempla alcun meccanismo per evitare duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove e per assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti, né tantomeno consente al giudice penale o all'autorità amministrativa di tenere conto della sanzione già irrogata, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato.

A tale vulnus la Corte ha potuto porre un rimedio solo parziale, inidoneo ad evitare tutte le possibili violazioni del diritto al ne bis in idem fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941 e a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento periodico. Invero, spetta al legislatore «rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediatazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio», alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea e costituzionale.

3.6 Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2022 risaltano alcune pronunce che, pur ribadendo e specificando principi già acquisiti dalla Corte costituzionale, contribuiscono a delineare ulteriormente i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione. Ai fini del presente Rapporto verranno presi in considerazione alcuni profili che paiono qualificanti proprio a questo scopo.

La definizione dei confini delle materie

Un primo aspetto di interesse ai fini della definizione dei confini tra potestà legislativa statale e regione è costituito, fin dall'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, dalla perimetrazione delle materie.

A questo proposito merita qui emblematicamente segnalare la sentenza n. **126**. Questa pronuncia ha origine dall'impugnazione da parte del Governo della legge della Regione Lombardia n. 8 del 2021 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), con particolare riferimento – per quello che qui interessa – all'art. 5 che modifica la disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana; l'art. 13, che interviene sulla disciplina relativa alla protezione della fauna selvatica, alla tutela dell'equilibrio ambientale, all'attività venatoria (l. n. 26/1993); l'art. 17 comma 1 lettera a) e lettera b); ed infine l'art. 25 il quale modifica il testo della legge regionale n. 26 del 1993.

Sotto il primo aspetto, l'impugnazione si concentra sulla possibilità di dotare le forze di polizia locale di “dissuasori di stordimento a contatto”, in carenza di una disciplina statale che provveda a far precedere tale possibilità da una adeguata e uniforme sperimentazione e formazione. Ovviamente la difesa erariale lamenta violazione della competenza in materia di armi rientrante in quella esclusiva dello Stato.

Secondo la regione i dissuasori di stordimento a contatto (stungun), diversamente dai taser, avrebbero una funzione difensiva, e dunque porli a disposizione della polizia locale non violerebbe la competenza esclusiva dello stato in materia di armi. Inoltre gli artt. 5 e 6 della l. n. 65/1986 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), attraverso la quale il legislatore nazionale avrebbe esercitato la propria competenza, distinguono tra armamenti veri e propri e altri strumenti operativi che possono essere messi a disposizione della polizia locale.

La Corte prende le mosse dalla osservazione per cui lo stungun ha una evidente capacità offensiva. Ricostruisce poi la normativa in base alla quale la differenza tra stungun e taser risulta superata nella disciplina nazionale che utilizza oggi la locuzione armi comuni ad impulsi elettrici - espressione che riconduce le varie tipologie di strumenti elettrici alla nozione di arma, facendo scattare la competenza esclusiva dello Stato in materia che, per questo, appare violata dalla disposizione impugnata.

Con tutte le altre questioni, il ricorrente solleva dubbi su varie modifiche alle norme regionali concernenti la tutela della fauna selvatica, l'equilibrio ambientale, la disciplina dell'attività venatoria. In particolare, la Corte considera non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 13 l. reg. 8/2021, che impone di annotare sul tesserino venatorio gli estremi dei capi di selvaggina dopo l'abbattimento o l'avvenuto recupero. Tale disposizione, secondo il ricorrente, violerebbe l'art.17, comma secondo, lett. s) Cost., in quanto subordinare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale abbasserebbe la soglia di protezione della fauna prevista nella disciplina statale, che prevede un'annotazione immediata sul luogo di caccia.

La Corte sottolinea come la questione, inquadrabile nel rapporto tra le competenze regionali in materia e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea che consente alle Regioni esclusivamente di prevedere standard di tutela più elevati di quelli prescritti nel diritto europeo, sia stata oggetto di un precedente giudizio risolto dalla Corte con sentenza n. 291/2019 con cui veniva, appunto, annullata una norma emanata dalla medesima Regione che subordinava l'annotazione all'avvenuto recupero dell'animale. La norma oggi impugnata non può, dunque, essere considerata incostituzionale in quanto si conforma esattamente alle prescrizioni dettate in quella sede dalla stessa Corte Costituzionale, imponendo che l'annotazione vada eseguita al momento dell'abbattimento, oppure al momento del recupero quando la contezza dell'abbattimento si abbia solo in tale circostanza.

Altro esempio è offerto dalla sentenza n. **69**, con la quale la Corte si è pronunciata sull'impugnazione governativa dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 32/2020 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), che inserisce nell'art. 34 della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) il comma 1-ter e il comma 1-quater, in materia di attività venatoria. La prima disposizione introduce una norma interpretativa per cui l'«arco temporale massimo» di durata del periodo venatorio, di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie. La seconda disposizione, in correlazione con la prima, prevede che

il divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie sospende il decorso dei termini dell'arco temporale massimo. Le disposizioni impugnate sarebbero per il ricorrente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce al legislatore statale potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Il Governo, il quale contesta la possibilità che la norma regionale interpreti la norma statale, censura nel merito la legittimità della riduzione del concetto di arco temporale a un corrispondente numero di giornate di caccia. Tale interpretazione sarebbe in contrasto con il disposto delle pertinenti previsioni della legge n. 157 del 1992 che prescrivono la cacciabilità per ciascuna specie nell'ambito di un intervallo temporale massimo indicato, oltre a imporre il previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La Corte accoglie l'impostazione del ricorrente e dichiara fondata la questione sulla base di un'interpretazione delle previsioni della legge statale del 1992 secondo cui l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può oltrepassare quella stabilita dallo Stato.

La ratio di tali disposizioni consiste nella necessità di tutelare le specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, per la quale è necessario un periodo continuativo di sospensione dell'attività venatoria, finalizzato alla riproduzione. Interventi regionali, come quello censurato, miranti ad allungare o frammentare il periodo venatorio, consentendo recuperi successivi al termine finale dello stesso confligge con gli standard di tutela ambientale fissati dal legislatore statale, nel bilanciamento vincolante per le regioni tra interessi ambientali e interesse allo svolgimento dell'attività venatoria.

Il rilievo della cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni

Un ulteriore profilo che, anche nel 2022, è stato oggetto di plurimi interventi da parte della giurisprudenza costituzionale è rappresentato dal principio di leale collaborazione, che assume qui rilievo sia nell'ambito della legislazione che ricade entro ambiti particolari, sia come principio generale cui devono essere improntati i rapporti tra livelli territoriali di governo.

Entro la prima categoria rientrano alcune pronunce che riguardano la pianificazione

paesaggistica. È il caso della sentenza **n. 251**, resa in risposta all'impugnazione del Governo nei confronti dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 23/2021, con il quale la regione ha esteso le possibilità di ampliamento degli immobili rurali destinati ad agriturismo. Tale disposizione avrebbe violato il principio di leale collaborazione e gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Corte osserva che la disposizione impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, senza però prevedere al contempo un'espressa clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica (nella legge impugnata si possono infatti leggere solo disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa in materia di agriturismo).

La Corte valorizza poi il problema dell'osservanza del piano paesaggistico, non menzionato dal legislatore lombardo. Il Giudice delle leggi ricorda che questa omissione non determina di per sé l'incostituzionalità della disposizione ogni volta che quest'ultima sia suscettibile d'interpretazione conforme al riparto di competenze definito in Costituzione, a condizione però che la pianificazione paesaggistica sia vigente. In Lombardia, al momento della decisione della Consulta, non era stato approvato un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la Regione, ma continuava ad applicarsi il piano territoriale regionale approvato dal Consiglio regionale nel 2010.

La conclusione della Corte è che "resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto [dal codice dei beni culturali e del paesaggio], il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione".

La mancanza di tale atto, frutto di una procedura non unilaterale, e l'impossibilità di interpretare la normativa regionale vigente in modo da far ritenere pur sempre operanti i vincoli paesaggistici determinano dunque l'incostituzionalità della disposizione impugnata. Il ricorso, aggiunge la Corte, è accolto anche con riferimento all'art. 9 Cost., in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali senza tenere conto degli effetti sul paesaggio.

Sempre ad una declaratoria di incostituzionalità la Corte giunge con la sentenza n. **219**, avente ad oggetto gli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)», impugnati dal Governo. Tali disposizioni - adottate dalla Regione in via del tutto autonoma, in assenza di ogni riferimento al piano paesaggistico - violerebbero la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, che impone una

pianificazione concertata e condivisa, vanificando il potere dello Stato nella tutela dell'ambiente, rispetto al quale il paesaggio assume valore primario e assoluto.

Tale tutela ben può trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio. È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con l'allora Ministero per i beni culturali e ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». Per questo motivo è necessaria una forma di coordinamento tra Stato e Regione stabilita anche dagli articoli 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La legge regionale deve disciplinare – secondo l'art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 – «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione» (sentenza n. 86 del 2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali in data 23 dicembre 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in linea con l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in attuazione degli artt. 17 e 25 della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria).

È, pertanto, evidente che l'introduzione delle disposizioni regionali impugnate, che consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla vigente legislazione regionale senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» (art. 1, comma 1, del QTRP) e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Il principio di leale collaborazione, inoltre, assurge anche a principio generale di cui bisogna tener conto per impostare i rapporti tra Stato e Regioni, specie quando la Corte giustifica il ricorso a meccanismi per rendere più flessibili il riparto di potestà legislativa,

come nel caso della chiamata in sussidiarietà.

È quanto accade con la sentenza n. **123**, con la quale la Corte ha preso posizione rispetto alle censure mosse dalla Regione Campania nei confronti di alcuni articoli della legge n. 178/2020 (Legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), disposizioni riguardanti la determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti in vari settori.

Le doglianze della regione si concentrano sul mancato coinvolgimento della regione stessa nelle procedure di gestione e attribuzione di risorse in materie di competenza residuale o concorrente, disattendendo quanto meno il principio di lealtà che impone allo Stato di adottare "procedure concertative e di coordinamento orizzontale" quali anche l'intesa (parametri asseritamente violati artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.).

Rispetto alle singole questioni sollevate, la Corte considera non fondata la questione di legittimità dell'art.1, comma 190 della l. 178/2020, che attribuisce ad un decreto del Ministero dell'Università e della ricerca il compito di ripartire le risorse previste per la costituzione di "ecosistemi dell'innovazione" nell'ambito dei fondi FSC che risultano, peraltro, complementari ai fondi strutturali europei. Secondo la Corte il diritto di settore, comprensivo anche dei fondi a ciò dedicati dal PNRR, merita di essere oggetto di un unico "Piano sviluppo e coesione" indirizzato, appunto, a organizzare efficacemente le risorse, al fine di ridurre gli squilibri territoriali. Il che attribuisce all'intervento quella natura di specialità richiesta dall'art. 119, comma 5, Cost. consistente nell'obbiettivo di contribuire a realizzare l'avanzamento tecnologico delle otto regioni del Mezzogiorno. Non sarebbe quindi violato il principio di leale collaborazione, soprattutto in quanto tale coinvolgimento è comunque assicurato in altre fasi del procedimento.

La Corte ha invece considerato fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 562 della legge impugnata, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, il quale individua i criteri di gestione delle risorse del fondo ex art. 1, comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. In questo caso, risulta infatti, evidente che l'istituzione del fondo in questione incide direttamente sulle materie di competenza concorrente regionale "tutela della salute" e "ordinamento sportivo"; circostanza che può giustificare la chiamata in sussidiarietà per esigenze di unitarietà e omogeneità, ma solo prevedendo nella legge istitutiva del fondo forme di coinvolgimento delle regioni.

La Corte, infine, considera fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606 della legge impugnata (istituzione di un fondo a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano in ambito sportivo). Anche in questo caso, la Corte rivolge la propria attenzione alla questione proposta, riguardante le modalità di individuazione del riparto delle risorse previste nel fondo, inquadrabili nella materia di competenza

concorrente “ordinamento sportivo”. In particolare, la Corte sottolinea come dai lavori preparatori alla legge si evince che il fine della stessa è quello della promozione del turismo attraverso l’organizzazione di manifestazione sportive; il che conferma che l’intervento in discorso si situa nell’ambito della materia turismo e “ordinamento sportivo”, appartenenti alla competenza residuale e concorrente. La Corte conferma che la sussistenza di un interesse alla gestione unitaria dell’intervento (e, dunque, la possibilità di un’attrazione in sussidiarietà della relativa disciplina), e tuttavia esclude che ciò possa avvenire prescindendo da un ampio coinvolgimento dei livelli di governo (territoriale) interessati.

Il rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa dell’UE

La Corte costituzionale ha avuto modo di ritornare sull’efficacia dei vincoli derivanti dalla normativa dell’Unione europea, richiamandone il carattere limitativo rispetto alla potestà legislativa regionale.

Così è avvenuto con la sentenza n. **6**, riguardante alcune previsioni della legge della Regione Calabria n. 24/2020 (Norme per l’utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private), ove agli artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4, impugnati dal Governo, prevede una disciplina (più restrittiva di quella nazionale) secondo la quale in tutte le strutture pubbliche e private in cui è prevista la somministrazione di farmaci è obbligatoria la presenza di un farmacista iscritto al relativo ordine professionale. La legge dispone, inoltre, che la suddetta figura professionale debba essere inquadrata nell’organigramma della struttura interessata avendo riguardo alla dimensione della struttura stessa.

La Corte dichiara l’incostituzionalità della normativa in parola a causa di molteplici contrasti con la Costituzione.

Con riferimento alla violazione della competenza esclusiva statale in materia di “professioni”, la Corte osserva che la normativa regionale impugnata attribuisce al farmacista ambiti di attività più ampi rispetto a quelli contenuti nelle norme nazionali (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 258 del 1991), fra cui i compiti di “prendere visione e fare consulenza della terapia farmacologica da adottare sul paziente; controllare l’aderenza terapeutica; verificare l’interazione tra farmaco-farmaco, farmaco-cibo, farmaco-disturbi comportamentali”. Sul punto, la Corte effettua anche una verifica sulla eventuale aderenza della normativa calabrese alle più recenti direttive dell’Unione europea, che effettivamente tendono ad ampliare gli ambiti di attribuzione del farmacista anche distinguendo tra farmacista e farmacista ospedaliero (direttiva 2005/36/CE, direttiva 2006/100/CE, direttiva 2013/55/UE), ma conclude che le disposizioni della legge regionale calabrese contrastano per eccesso anche con le disposizioni europee che – pur am-

pliando le attuali funzioni del farmacista - non giungono comunque a ricomprendere le attività invece previste nella disposizione regionale.

In aggiunta, la Corte dichiara l'illegittimità delle previsioni impugnate perché adottate in violazione della competenza statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica". Lo Stato ha esercitato detta competenza con la nomina in Calabria di un Commissario *ad acta* (del. Presidente del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2019) per l'attuazione dei programmi operativi 2019-2021. La delibera prevede, fra gli interventi demandati al Commissario, la "razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia".

La normativa impugnata non si limita a regolare aspetti organizzativi ma impone alle amministrazioni interessate di reclutare nel proprio organico personale qualificato (*id est* farmacisti iscritti all'albo), con effetti sulla spesa sanitaria che la Corte ha anche in passato ricondotto alla esclusiva prerogativa della gestione commissariale. La Corte ha quindi ritenuto prevalente la normativa statale di contenimento della spesa sanitaria, nonostante che la difesa regionale avesse sottolineato che la necessità del professionista risultava strumentale alla tutela del paziente.

La Corte, infine, ritiene fondata la questione anche sotto il profilo della violazione della competenza statale in materia di "ordinamento civile". La obbligatorietà di prerequisiti quali l'abilitazione alla professione di farmacista e l'iscrizione al relativo albo, laddove la normativa per la partecipazione ai concorsi nel comparto sanità (art. 32 d.P.R. n.483/97) richiede il solo possesso della specializzazione, incide in maniera illegittima sull'uniformità che sul territorio nazionale deve avere la disciplina che regola i rapporti di impiego di settore.

Di rilievo è anche la sentenza n. **77**, con cui la Corte si pronuncia sull'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8/ 2021 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), che prevedeva che nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fossero sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia e le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. La difesa erariale ha lamentato la violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, 41 e 97 Cost.

La Corte ha ritenuto fondata la questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Per quanto riguarda l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinno-

vabili, tali principi fondamentali sono in gran parte desumibili dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, ove è previsto il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province da essa delegate oppure, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, da parte del Ministero dello sviluppo economico. L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 affida a linee guida approvate in Conferenza unificata la disciplina dello svolgimento del procedimento.

Al punto 17.1 le linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono procedere all'individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti. Secondo la Corte anche in questo caso si è di fronte a principi fondamentali della materia, che vincolano le Regioni in considerazione della loro inerenza a un settore tipicamente tecnico.

In questo quadro, il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione relative ad alcune tipologie di impianti relativamente a tutte le zone agricole che presentino alcune caratteristiche, indicate peraltro in maniera generica. Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata che contrasta coi principi fondamentali della materia, ispirati a un'esigenza di "celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili".

I rapporti tra potestà legislativa regionale ed enti locali

Da ultimo, merita di essere ricordata anche una pronuncia in tema di rapporti tra Regioni ed enti locali che, pur sostanziandosi in una declaratoria di inammissibilità delle censure proposte, è indicativa dell'intreccio tra fonti e della complessità nelle modalità con cui questi ultimi possono trovare un coinvolgimento nella legislazione regionale.

Si tratta della sentenza n. **68**, avente ad oggetto l'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 7/2021 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali) in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). La disposizione impugnata dal Governo costituisce un aspetto di una normativa che ha complessivamente ridefinito l'assetto degli enti di area vasta (Città metropolitane e Province) della Regione Sardegna, istituendone e sopprimendone taluni e modificando le relative circoscrizioni. La norma impugnata, in particolare, prevedeva e disciplinava il procedimento per il distacco di Comuni dalla Città

metropolitana o dalla Provincia in cui sono stati normativamente inclusi in vista dell'accorpamento ad altra Città metropolitana o Provincia limitrofa.

La legge impugnata prevede l'adozione di uno schema di riforma dell'assetto territoriale configurato come atto amministrativo con funzione "ricognitiva-integrativa" della legge regionale, il quale è oggetto del possibile procedimento di distacco di Comuni e il passaggio da una ad altra Provincia o Città metropolitana. Tale procedimento prevede, per l'«accertamento delle volontà dei territori interessati» sia iniziative dei singoli Comuni, che devono assumere la forma di delibere dei rispettivi Consigli, sia l'intervento delle popolazioni interessate tramite referendum. Quest'ultimo è obbligatorio se la delibera consiliare non ha raggiunto l'unanimità, mentre in tutti gli altri casi lo svolgimento del referendum è eventuale, svolgendosi soltanto se ne fa richiesta almeno un terzo degli elettori. Al termine del procedimento, eventualmente comprensivo del referendum, la Giunta regionale riapprova, apportando le modifiche risultanti dal procedimento stesso, lo schema di riforma dell'assetto territoriale. Il parametro statutario richiamato dal ricorrente stabilisce però che «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum».

Secondo la Corte il ricorso governativo si appunta contraddittoriamente soltanto sulla disposizione legislativa relativa al procedimento sul distacco di Comuni e non sulla legge del 2021 complessivamente considerata, la quale, in contrasto con il disposto statutario, non configura il referendum come fase necessaria del procedimento legislativo volto alla realizzazione delle variazioni territoriali, ma come referendum successivo all'entrata in vigore della riforma, assoggettandolo altresì a varie condizioni e limiti.

La Corte dichiara dunque inammissibile il ricorso per una ragione che «attiene al confronto tra le motivazioni poste a base della censura principale sviluppata nel ricorso stesso [...] e l'oggetto cui l'impugnazione ha scelto di limitarsi», evidenziando altresì l'inefficacia dell'intervento invocato dal ricorrente a garantire la realizzazione del risultato a cui il medesimo mirava. Tale intervento, infatti, non potrebbe ripristinare la tutela dei principi statutari asseritamente lesi, potendosi, in ultima analisi, affermarsi una carenza dello stesso interesse all'impugnazione, per come è effettivamente coltivata dallo Stato.

4. LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE NEL 2022

a cura del CNR-ISSiRFA

Il presente capitolo è di Aida Giulia Arabia

Nel presente capitolo è analizzata la produzione normativa regionale relativa all'anno 2022. Per l'anno 2021 si rinvia al capitolo, sempre a cura del CNR-ISSiRFA, presente nella versione on-line del rapporto, disponibile su: www.temi.camera.it

4.1 L'andamento della produzione legislativa*

Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2022, le Regioni ordinarie e le specialità hanno approvato complessivamente 623 leggi (*cfr.* tabella 1): 620 leggi ordinarie e 3 leggi statutarie (*cfr.* tabella 1a e 1b). Si registra, dunque, un decremento di 48 unità rispetto alle 671 leggi ordinarie promulgate nel 2021 quando la produzione legislativa incominciava già a contrarsi rispetto ai dati degli anni precedenti (767 leggi nel 2018, 699 nel 2019 e 708 nel 2020).

Più nel dettaglio, si registra una diminuzione di 27 unità nelle Regioni ordinarie (479 contro 506) e di 21 unità nelle Regioni a statuto speciale (144 contro 165).

La riduzione della complessiva produzione legislativa del 2022 risulta confermata soprattutto dai dati relativi al numero degli articoli; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e province autonome), dai 7.231 articoli del 2021 si arriva ai 6.532 del 2022 mentre i commi registrano una diminuzione poco significativa passando dai 16.980 del 2021 ai 16.940 del 2022 (*cfr.* tabella 1).

Anche per il 2022, 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 dell'anno in esame – confrontati con quelli del 2021¹ – emerge un incremento della produzione legislativa in alcune Regioni (Abruzzo e Molise), una diminuzione più o meno significativa in altre (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Sicilia e Valle d'Aosta) e una certa stabilizzazione in Emilia-Romagna, Lazio, Friuli Venezia Giulia, PA di Bolzano, PA di Trento, Sardegna e Trentino-Alto Adige.

La stabilizzazione della produzione legislativa, soprattutto in alcune Regioni (ad esempio, Emilia-Romagna), fa comunque seguito al costante e progressivo decremento che si registra ormai a partire dall'ottava legislatura regionale (anni 2005-2010).

Come si ricava dal grafico 1, il primato della produzione legislativa spetta alla Regione Calabria con 55 leggi approvate. Sembra, invece, essersi arrestata la diminuzione delle leggi della Regione Abruzzo che, dopo le 64 leggi del 2017, non ha più superato le 50

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

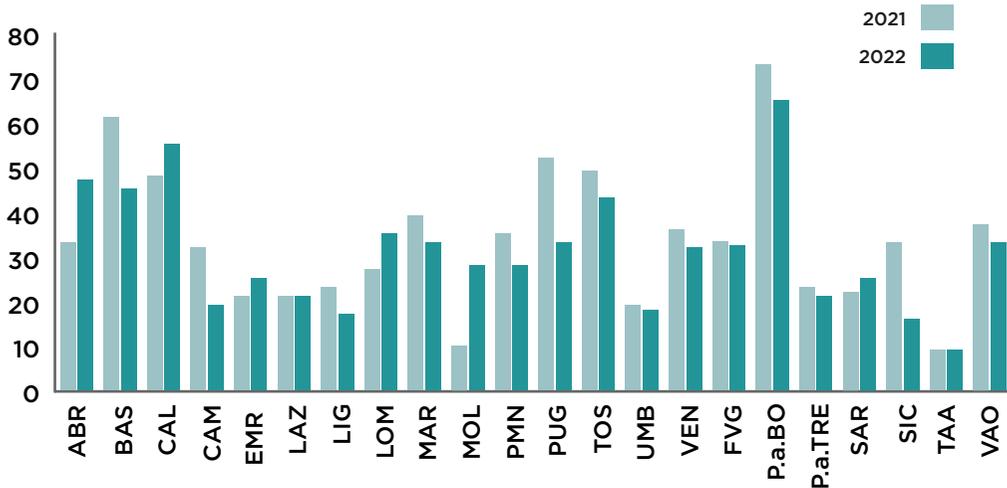
¹ *Cfr.* per il 2021, *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme*, in www.temi.camera.it>Comitato per la legislazione>Ultimi temi>Verso il prossimo Rapporto sulla legislazione, Roma 2022, in particolare, tabella 1.

unità (44 leggi nel 2018, 48 leggi nel 2019, 45 nel 2020 e 33 nel 2021), pur registrando quest'anno un dato nuovamente in aumento (47 leggi). Continua a diminuire, invece, la produzione legislativa della Regione Toscana, da sempre molto consistente sia in valori assoluti che come articolazione interna. Dopo le 82 leggi del 2020, infatti, arriva alle 49 del 2021 e alle 43 del 2022 mentre sostanzialmente invariato è il dato delle dimensioni fisiche: 483 articoli e 920 commi nel 2021 e 473 articoli e 952 commi nel 2022.

Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione, per poter comprendere le motivazioni della contrazione degli atti prodotti (sia delle leggi che dei regolamenti) “bisognerà attendere il prosieguo della legislatura per verificare se tale riduzione della produzione normativa andrà a stabilizzarsi e quindi vada considerata una scelta dei nuovi legislatori oppure un fenomeno transitorio, dovuto a cause contingenti”².

Il primato delle leggi più pesanti spetta quest'anno alla Regione Abruzzo: 537 articoli e 1.242 commi e alla Regione Toscana con 473 articoli e 952 commi. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 440 articoli e 2.694 commi (nel 2021 erano 641 articoli e 3.101 commi), seguita dalla Valle d'Aosta con 407 articoli e 1.034 commi.

Grafico 1 - Produzione legislativa (anni 2021-2022)



² Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, maggio 2023, p. 12. Anche a p. 45 si legge che “l’undicesima legislatura si apre e prosegue, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi. Al secondo anno completo della legislatura sembra essere questo il carattere distintivo: una consistente riduzione del corpo normativo rispetto alla legislatura precedente”. Il testo del Rapporto è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

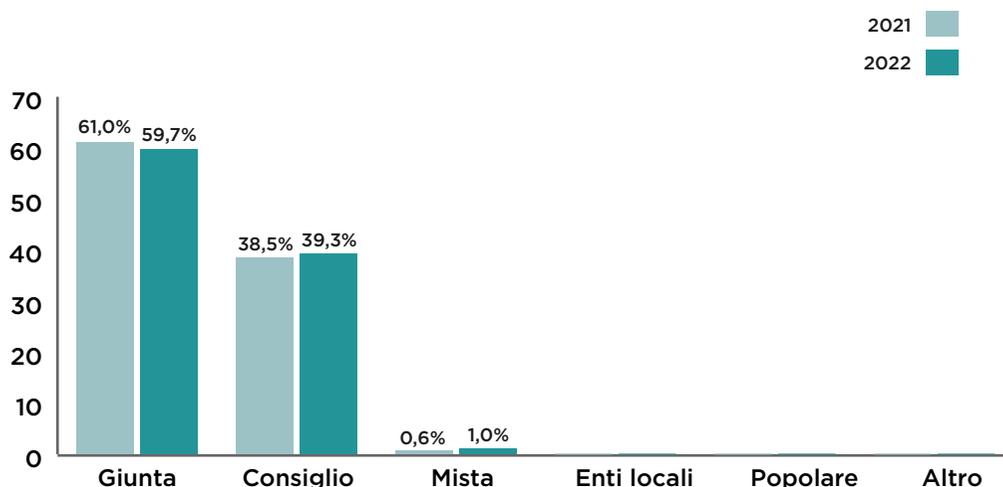
Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2, 2a e grafico 2), l'iniziativa delle leggi del 2022 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali (Giunta e Consiglio) mentre non risultano proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali.

La maggior parte delle leggi promulgate risulta essere di iniziativa dell'Esecutivo. Infatti, su 623 leggi regionali, 372, pari al 59,7% sono di iniziativa della Giunta e 245, pari al 39,3% sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale (rispettivamente 57,6% e 66,7% di iniziativa dell'Esecutivo; 41,8% e 31,3% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2022, tra le altre, la Liguria (88,2%), l'Emilia-Romagna (84,0%), la Valle d'Aosta (81,8%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (85,5%), la Lombardia (51,4%), la Sicilia (62,5%) e la Sardegna (60,0%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate (anni 2021-2022)



Anche nel 2021³ la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Infatti, su 671 leggi regionali, 409, pari al 61,0% erano di iniziativa della Giunta e 258, pari al 38,5% erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando

³ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 2 e 2a.*

separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 57,5% e 71,5% di iniziativa dell'Esecutivo; 42,3% e 26,7% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato erano presenti differenze tra Regioni; nel 2021, tra le altre, il Molise (100,0%), l'Emilia-Romagna (95,2%), la PA di Bolzano (93,8%) la Liguria (78,3%), la Campania (78,1%) erano le Regioni con la maggiore l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (72,9%), il Lazio (61,9%) e il Veneto (61,1%) erano gli enti nei quali dominavano le leggi di iniziativa assembleare.

Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2022, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dell'1,0% (era dello 0,6% nel 2021); è, invece, del 2,1% nelle Regioni a statuto speciale (era dell'1,8% nel 2021) e dello 0,6% nelle Regioni ordinarie (era dello 0,2% nel 2021): si registra, dunque, un leggero aumento sia nelle specialità che nelle Regioni ordinarie.

La "prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo è dovuta non solo all'azione politica del Presidente e delle forze politiche di maggioranza"⁴ ma anche alla circostanza che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)⁵, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, in particolare, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio (il 29,2% delle leggi del 2022, il 28,8% delle leggi del 2021 e il 29,1% delle leggi del 2020) - sulle quali però è fervente l'attività emendativa dell'Assemblea e, spesso, dei consiglieri appartenenti ai gruppi di minoranza - 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 Giunta⁶ ma anche un tasso di successo in costante crescita. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, "tale successo nasce principalmente perché in molti casi l'iniziativa parte dall'Ufficio di presidenza e quindi è espressione sia della maggioranza che dell'opposizione, entrambe componenti dell'Ufficio di presidenza"⁷. Inoltre, molte proposte dei consiglieri arrivano "all'approvazione anche in virtù del fatto che provengono, in parte o totalmente, dalla maggioranza"⁸.

⁴ Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio 2022-febbraio 2023 e XI legislatura), 2023, p. 34. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

⁵ 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).

⁶ Dalle risposte al questionario 2022, infatti risultano presentati 777 progetti di legge di iniziativa consiliare e 628 di iniziativa di Giunta (con la Puglia che fa la parte del leone con 239 progetti). Anche nel 2021, la maggior parte dei progetti erano di iniziativa dei consiglieri (998) mentre 785 erano progetti di iniziativa giuntale.

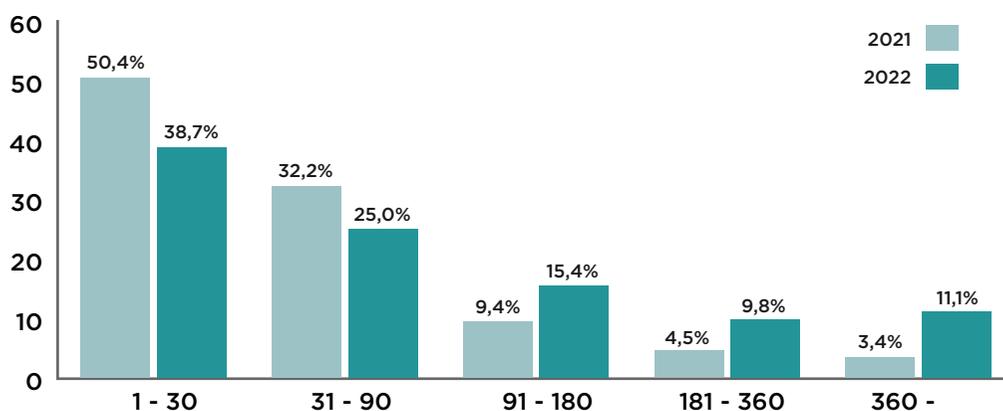
⁷ Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, cit. p. 162.

⁸ Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno 2022, cit. p. 162.

Le leggi di iniziativa dei consiglieri, poi, continuano a interessare non solo temi affidati tradizionalmente all'iniziativa assembleare (come, ad esempio, profili istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture) ma si caratterizzano anche per occupare spazi afferenti agli altri settori di intervento regionale (sviluppo economico, territorio e servizi), confermando così “una propria attività ad ampio raggio”⁹.

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 ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (241 leggi, pari al 38,7% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (156 leggi, pari al 25,0%); tra 91 e 180 giorni (96 leggi, pari al 15,4%), oltre i 360 giorni (69 leggi, pari all'11,1%) e tra i 181 e 360 (61, pari al 9,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Campania, l'89,5% ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Lombardia, il 48,6% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 27,8% tra 91 e 180; nelle Marche, il 27,3% tra 181 e 360; nel Lazio, il 42,9% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Friuli Venezia Giulia il 73,9% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella PA di Bolzano, il 47,1% tra 31 e 90 giorni; in Sicilia, il 18,8% tra 91 e 180 giorni; nella PA di Trento, il 19,0% tra 181 e 360 giorni; in Sardegna, il 28,0% ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

Grafico 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi (anni 2021-2022)



Situazione simile nel 2021¹⁰ quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (336 leggi, pari al 50,4% del totale); seguivano le leggi approvate tra 31

⁹ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 165.

¹⁰ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme*, cit., in particolare, tabelle 3 e 3a.

e 90 giorni (215 leggi, pari al 32,2%), tra 91 e 180 giorni (63 leggi, pari al 9,4%), tra i 181 e 360 (30, pari al 4,5%) e oltre i 360 giorni (23 leggi, pari al 3,4%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni erano significative. Ad esempio, nella Regione Calabria, l'89,6% delle leggi aveva avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Veneto, il 61,1% tra 31 e 90 giorni; in Abruzzo, il 27,3% tra 91 e 180; in Molise, il 20,0% tra 181 e 360; nel Lazio, il 30,0% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, erano il Trentino-Alto Adige con l'88,9% delle leggi a registrare un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la Sicilia con il 45,5% tra 31 e 90 giorni; sempre la Sicilia con il 15,2% tra 91 e 180 giorni; la Sardegna con il 22,7% tra 181 e 360 giorni; la PA di Trento con il 13,0% a richiedere un *iter* superiore ai 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi di stabilità e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali e le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Non mancano però esempi di leggi apparentemente "snelle" che hanno richiesto un *iter* di approvazione molto lungo¹¹ o, comunque, un numero significativo di sedute in Commissione consiliare¹².

Infine, accanto a leggi con *iter* lungo, figurano anche interventi legislativi che hanno seguito un *iter* abbreviato – istituito disciplinato in alcuni Statuti – che prevede la presentazione della proposta di intervento legislativo direttamente all'Aula, senza quindi passare dall'esame delle Commissioni di merito. Ad esempio, hanno avuto un *iter* abbreviato due leggi della Regione Toscana, entrambi di iniziativa consiliare e a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza e, quindi, espressione di tutte le componenti ivi presenti, sia di maggioranza che di opposizione. Si tratta della LR 19/2022 che detta disposizioni relative ai rimborsi delle spese dei consiglieri regionali e modifica la legge regionale 3/2009, relativa alle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, rimodulando il rimborso spese percepito in base alla partecipazione in presenza o da remoto alle sedute consiliari; e della LR 22/2022 che ha rifinanziato una precedente legge, sempre di iniziativa consiliare e sempre a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza, tesa a supportare iniziative di promozione sociale e culturali rivolte ai giovani (3/2022)¹³.

¹¹ V., ad esempio, la LR Lombardia 23/2022 (9 articoli), recante disposizioni sul caregiver familiare, il cui *iter* è stato di 1.590 giorni (Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione, cit., p. 70).

¹² V., ad esempio, la LR Lombardia 18/2022, in materia di riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità, che ha visto impegnata la Commissione di settore per 6 sedute ((Regione Lombardia-Il Consiglio, Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione, cit., p. 70).

¹³ Le leggi in esame sono richiamate in Regione Toscana-Consiglio Regionale, Rapporto sulla legislazione-anno

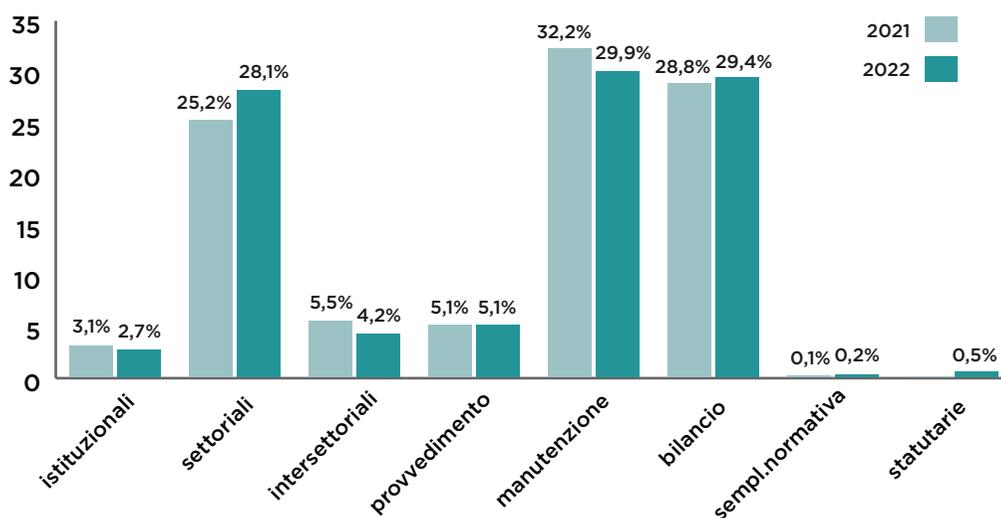
Le leggi regionali per tipologia normativa

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 2022 la tipologia prevalente risulta essere ancora una volta quella che raggruppa le leggi di modifica. Nel periodo in esame, infatti, 186 leggi, pari al 29,9% intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente negli ordinamenti regionali (cfr. tabelle 4, 4a e grafico 4)¹⁴.

Grafico 4 - Tipologia normativa (anni 2021-2022)



2022, cit. p. 147.

¹⁴ 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 2022, su 623 leggi, 328 (pari al 52,6%) sono testi nuovi, 216 sono novelle e 79 sono leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2022, il 34,7% del totale delle leggi regionali con percentuali leggermente più alte nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (34,9% contro il 34,0%). Nel 2021, invece, le novelle costituivano il 35,5% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (38,2% contro 34,6%).

Rispetto al 2021 però si registra una contrazione di poco più di 2 punti percentuali (allora le leggi di manutenzione erano 216, pari al 32,2% del totale delle leggi promulgate).

Le Regioni che registrano il più alto numero di leggi di novellazione sono la PA di Trento con il 66,7% e la Toscana con il 51,2%; quelle con il minor numero sono, invece, la Basilicata con l'8,9% e il Lazio con il 9,5%.

Anche nel 2021¹⁵, alcune Regioni avevano dedicato la maggior parte dell'attività legislativa alla sua manutenzione. Così era stato per la Calabria con il 56,3% e per la PA di Trento con il 65,2%.

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 averne il peso complessivo, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, le altre novelle situate all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

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

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

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in quasi tutti i provvedimenti del 2022 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente¹⁶. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità per il 2022 e per il 2023 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la LR Campania 18/2022 che ha modificato 24 leggi regionali; la LR 22/2022 del Friuli Venezia Giulia che ha operato su ben 44 leggi, apportando modifiche anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo; la LP Trento 20/2022 che ha modificato 28 leggi provinciali e la LR Valle d'Aosta 32/2022 che è intervenuta a modificarne 13. La regione Puglia è intervenuta,

¹⁵ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a.*

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

invece, a modificare 9 leggi regionali con la legge di variazione del bilancio di previsione (LR 30/2022).

Per quanto riguarda i collegati, nel 2022, la Regione Emilia-Romagna ha modificato 13 leggi regionali con la LR 23; la Regione Lazio 62 leggi regionali con la LR 19; la Regione Liguria 41 leggi regionali con la LR 16; la Lombardia 20 leggi con la LR 33.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo e anche attraverso leggi ad esse collegate. Ad esempio, ha modificato numerose disposizioni di 14 leggi regionali la LR 11/2022 della Regione Emilia-Romagna, recante appunto disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022.

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 Lazio alle 2 leggi di manutenzione ne seguono altre 11 contenenti modifiche ad altre 74 leggi vigenti o nella Regione Liguria dove oltre alle 5 leggi di manutenzione, altre 6 leggi intervengono a modificarne altre 66. O ancora in Toscana dove le 22 leggi ascritte alla tipologia degli interventi manutentivi, insieme ad altre disposizioni presenti in testi a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 97 leggi vigenti, riguardando non solo la stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno ma toccando anche parti già precedentemente modificate¹⁷.

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

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative (*cf.* 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 183 leggi classificate nella voce bilancio - pari al 29,4% del totale - 175 - pari al 28,1% - sono leggi classificate come interventi settoriali; 32 - pari al 5,1% del totale - rientrano nelle leggi provvedimento; 26 - pari al 4,2% del totale - interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisetoriale; 17 - pari al 2,7% del totale - sono leggi in materie istituzionali; 1 - pari allo 0,2%

¹⁷ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022, cit. p. 155.*

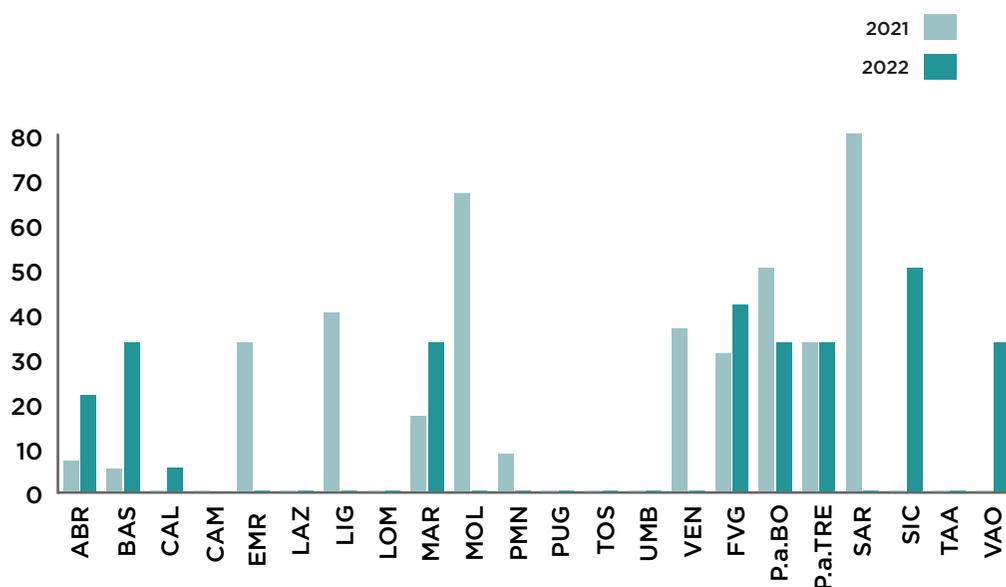
del totale - rientra nella categoria della semplificazione normativa. Infine, 3 leggi - pari allo 0,5% del totale - sono leggi statutarie.

Situazione simile nel 2021¹⁸, quando alle leggi di manutenzione (216, pari al 32,2% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (193, pari al 28,8%); le leggi settoriali (169, pari al 25,2%); le leggi intersettoriali (37, pari al 5,5%); le leggi provvedimento (34, pari al 5,1%); le leggi istituzionali (21, pari al 3,1%) e le leggi di semplificazione normativa (1, pari allo 0,1%). Nel 2021, non erano state promulgate leggi statutarie.

Ritornando al 2022 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi settoriali e istituzionali, si segnalano alcune leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Le leggi di riordino (nuove o approvate secondo tecnica mista) risultano essere 24 su 192, pari al 12,5% del totale (*cf.* tabella 5 e grafico 5); nel 2021 erano 25 su 191, pari al 13,18% del totale.

Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali (anni 2021-2022)



In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2022, quello delle Regioni Friuli Venezia Giulia con 5 leggi, Marche e Sicilia entrambe con 4, Abruzzo e Basilicata entrambe con 3 leggi di riordino. Alcune Regioni hanno operato la manutenzione sulle leggi di riordino approvate nei vari anni e, in particolare, l'Abruzzo è interve-

¹⁸ *Cfr. La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabelle 4 e 4a.*

nuta su 1 legge, la Liguria su 2, l'Umbria e il Veneto su 5, la PA di Bolzano su 2, la PA di Trento su 1 e la Valle d'Aosta su 5.

Nel 2021, invece, facevano la parte del leone le Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, tutte con 4 leggi di riordino.

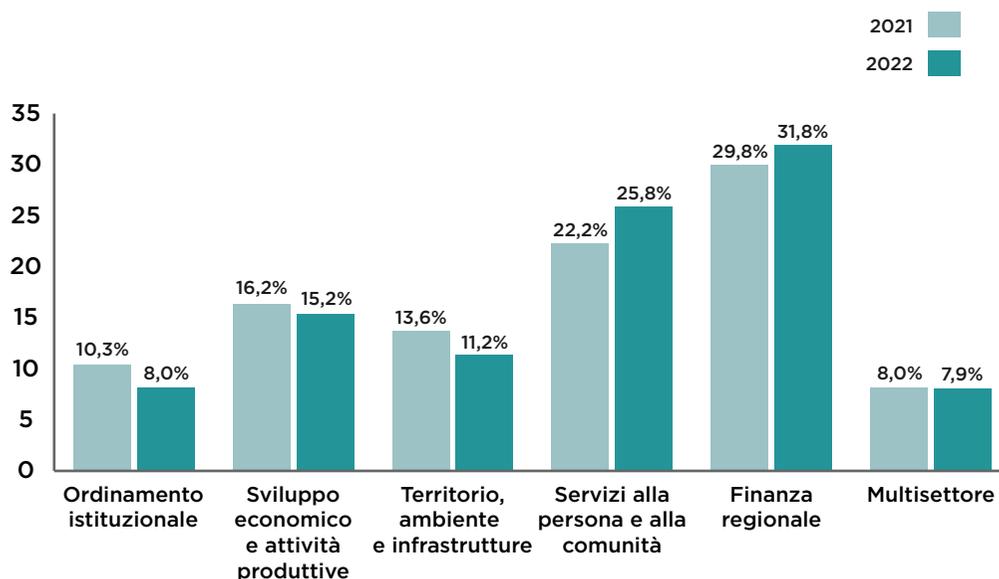
Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano la LR 19 della Regione Marche che, in 50 articoli, è intervenuta a riorganizzare il servizio sanitario regionale, al fine di assicurare i livelli uniformi ed essenziali di assistenza sanitaria, nonché eventuali ulteriori livelli integrativi di assistenza sanitaria in rapporto alle risorse a disposizione in ambito regionale; la LR 11 del Friuli Venezia Giulia che, in 47 articoli, reca la disciplina degli impianti a fune, delle aree sciabili attrezzate e delle piste destinate alla pratica degli sport sulla neve, in attuazione dell'articolo 4 dello Statuto speciale, e in conformità con la normativa comunitaria e nazionale, al fine del coordinamento normativo delle disposizioni in materia e della programmazione condivisa degli interventi di pianificazione e gestione dello sviluppo produttivo e della pratica sportiva dello sci e delle attività di interesse turistico secondo i principi di sostenibilità ambientale, idrogeologica, ecosistemica, climatica ed economica e finanziaria; la LP 5 della PA di Bolzano che, in 25 articoli, disciplina l'edilizia residenziale pubblica e sociale al fine di soddisfare la copertura del fabbisogno abitativo nella Provincia e, in particolare, disciplina l'Istituto per l'edilizia sociale della Provincia (IPES); i requisiti per l'assegnazione, l'annullamento e la revoca dell'assegnazione di abitazioni in locazione a canone sociale e di abitazioni in locazione a canone sostenibile nonché i rapporti di locazione; l'ammissione e la permanenza di determinati gruppi di persone nelle case albergo dell'IPES o nelle case albergo convenzionate; i controlli e le sanzioni in riferimento a quanto previsto nei precedenti due punti; la LP 12 della PA di Trento che, in 17 articoli, disciplina il sistema organizzativo provinciale per la politica attiva del lavoro e la realizzazione di interventi e servizi di pubblica utilità, funzionali al reinserimento nel mercato del lavoro.

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 2022, su 623 leggi, il macrosettore maggiormente "sfruttato" è quello della "finanza regionale" con 198 leggi (pari al 31,8% del totale), seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 161 leggi (25,8%), dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 95 leggi (15,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 70 leggi (11,2%), dall'"ordinamento istituzionale" con 50 leggi (8,0%). Infine, altre 49 leggi, pari al 7,9%, 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 2021¹⁹, appare il medesimo ordine di prevalenza tra i macrosettori. Infatti, su 671 leggi, il macrosettore che primeggiava era sempre la “finanza regionale” con 200 leggi (pari al 29,8% del totale), seguito dai “servizi alla persona e alla comunità” con 149 leggi (22,2%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 109 leggi (16,2%), dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 91 leggi (13,6%), dall’“ordinamento istituzionale” con 68 leggi (10,1%). Infine, altre 54 leggi, pari all’8,0%, erano classificate nel “multisetto”.

Grafico 6 - Distribuzione delle leggi per macrosettori (anni 2021-2022)



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

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

Nel 2022, nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, è maggiore la “sfruttata” la

¹⁹ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, in particolare, tabella 7.*

voce “enti locali e decentramento” (14 leggi), seguita dalla voce “altro” (12 leggi) e dalla materia “personale e amministrazione” (9 leggi).

Quanto alla prima voce, si tratta, in particolare, di leggi nuove o di manutenzione, relative al riordino delle funzioni provinciali, all’istituzione di nuovi Comuni, alla modifica di circoscrizioni territoriali di alcuni Comuni, alla disciplina del meccanismo dell’intesa con le amministrazioni locali, al sistema elettorale comunale, all’istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni e alla riforma delle istituzioni locali²⁰. Quanto alla seconda voce che, in generale, oltre a raccogliere leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, contiene quest’anno alcune leggi in materia di stemma e gonfalone della Regione, di Società o Associazioni partecipate dalla Regione²¹. Rientrano, infine, nella voce “personale e amministrazione”, alcune leggi sull’ordinamento della struttura della Giunta e sulla dirigenza, sul rafforzamento della capacità amministrativa della Regione, sulle commissioni giudicatrici per l’accesso all’impiego regionale²².

Nel 2021, nel macrosettore in esame era maggiormente sfruttata la voce “altro” (con 27 leggi), cui seguivano le materie “personale e amministrazione” ed “enti locali e decentramento” (entrambi con 16 leggi).

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” (32 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (7 leggi), infatti, totalizzano insieme 39 leggi sul totale di 95 leggi (pari al 41,1%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”.

Rientrano, ad esempio, nella prima voce le leggi sullo sviluppo e la valorizzazione dell’apicoltura, sull’agricoltura sociale, sulla disciplina della raccolta dei funghi e dei tartufi, sulla tutela e sulla valorizzazione del pastoralismo, dell’alpeggio e della transumanza, sulla disciplina delle strade del vino e dell’olio, sul recupero e sulla salvaguardia dei castagneti da frutto, sulla disciplina del Registro regionale delle “denominazioni comunali” (prodotti De.Co.)²³. Sono classificate nella seconda voce, le leggi sull’attività di acquacoltura, sulla pesca dei molluschi, sul piano faunistico-venatorio, sulle zone di ripopolamento e cattura²⁴.

²⁰ Cfr., ad esempio, LR Basilicata 11/2022; LR Lombardia 21/2022, LR Piemonte 27/2022; LR Puglia 25/2022; LR Toscana 32/2022; LR Friuli Venezia Giulia 5/2022; LP Bolzano 11/2022; LP Trento 7/2022.

²¹ Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 13/2022; LLRR Emilia-Romagna 13, 15 e 16/2022; LR Liguria 6/2022; LR Valle d’Aosta 11/2022.

²² Cfr., ad esempio, LLRR Calabria 2 e 43/2022, LR Liguria 4/2022, LR Toscana 14/2022, LP Bolzano 6/2022; LR Campania 14/2022; LR Piemonte 23/2022.

²³ Cfr., ad esempio, LR Calabria 54/2022, LR Lazio 17/2022; LR Emilia-Romagna 1/2022; LLRR Liguria 1 e 2/2022, LLRR Marche 18 e 27/2022, LR Toscana 27/2022; LR Lombardia 14/2022; LR Puglia 24/2022; LR Friuli Venezia Giulia 4/2022; LR Sicilia 3/2022.

Seguono, poi, le materie “ricerca, trasporto e produzione di energia” (con 16 leggi) e “turismo” (con 15 leggi). Le leggi della prima voce sono dirette a disciplinare la promozione e il sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, l’incentivazione della transizione energetica, la realizzazione di impianti fotovoltaici, l’esercizio di funzioni amministrative in materia di costruzione delle linee di impianti per il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica²⁵. Le leggi rientranti nella seconda voce disciplinano principalmente il mototurismo, l’organizzazione del sistema turistico, lo sviluppo del turismo diffuso e sostenibile, le attività di organizzazione e intermediazione di viaggi, l’oleoturismo e l’ospitalità agrituristica, le strutture ricettive all’aria aperta²⁶.

Se si escludono, poi, le 6 leggi classificate nella voce “commercio”, il numero delle leggi negli altri campi materiali risulta essere molto limitato.

Nel 2021 era sempre lo sviluppo rurale a totalizzare, all’interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (29, pari al 26,6% sul totale delle 109 leggi del macrosettore).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 26 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 18 leggi.

In particolare, quanto alla prima voce, si tratta di leggi che contengono disposizioni in materia di edilizia, anche a sostegno del riuso e della sua riqualificazione, e al fine di promuovere tecniche di edilizia sostenibile, nonché di interventi in materia di espropriazione per pubblica utilità²⁷; appartengono, invece, alla seconda voce, le leggi recanti la disciplina e/o la perimetrazione di parchi e riserve naturali, quelle sugli enti di governo d’ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani, quelle sulla riduzione dell’utilizzo delle bottiglie di plastica monouso attraverso la promozione dell’uso dell’acqua alla spina²⁸. Altre 10 leggi sono classificate nella voce “risorse idriche e difesa del suolo” e 8 nella voce “trasporti”; poco rilevanti gli altri dati.

Prevalenze uguali nel 2021 con 36 e 26 leggi nelle prime due materie indicate e 10 leggi nella voce “trasporti”.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta, l’assoluta prevalenza della materia “tutela della salute” con 45 leggi (nel 2021 le leggi erano 39, nel 2020 55, nel 2019 47 e nel 2018 54). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 33 e 32 leggi (nel 2021 erano 34

²⁴ Cfr., ad esempio, LR Calabria 14/2022; LR Marche 15/2022; LR Vento 2/2022; LR Sardegna 5/2022.

²⁵ Cfr., ad esempio, LR Emilia Romagna 5/2022, LR Liguria 14/2022, LR Lombardia 2/2022, Toscana 42/2022, LR Veneto 16/2022; LR Puglia 28/2022; LR Veneto 17/2022; LR Sicilia 11/2022.

²⁶ Cfr., ad esempio, LR Abruzzo 4/2022; LR Lazio 8/2022; LR Marche 21/2022; LR Piemonte 12/2022, LR Puglia 2/2022; LR Toscana 15/2022; LR Sardegna 17/2022.

²⁷ Cfr., ad esempio, LR Puglia 20/2022, LR Sicilia 2/2022, LR Valle d’Aosta 8/2022, LR Marche 26 e 28/2022; LR Abruzzo 21/2022.

²⁸ Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 22/2022; LR Calabria 47/2022, LR Lazio 13/2022, LLRR Lombardi 11, 15 e 19/2022; LR Lazio 14/2022; LR Veneto 10/2022;

e 31, nel 2020 36 e 31, nel 2019 32 e 29).

Rientrano nella “tutela della salute” le leggi che disciplinano in generale l’organizzazione, il funzionamento e il finanziamento del servizio sanitario regionale, comprese le reti ospedaliere di emergenza e l’istituzione di Aziende ospedaliere²⁹ e, poi, una serie di interventi che incidono su diritti e interessi particolari quali, ad esempio, l’istituzione del servizio di psicologia scolastica o di psicologia di base realizzato da ciascuna unità sanitaria locale o dei servizi di assistenza psico-oncologica nella rete oncologica regionale, le leggi che recano disposizioni straordinarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza o per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione e quelle concernenti l’odontoiatria solidale³⁰.

Anche nella voce “servizi sociali” rientrano leggi che disciplinano in generale la riforma del terzo settore³¹, nonché alcuni interventi che impattano su ambiti particolari, quali ad esempio, quelli relativi alle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità, quelli a sostegno della genitorialità, quelli di promozione e sostegno dell’invecchiamento attivo e ancora quelli in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo³².

Anche nella voce “beni e attività culturali”, i dati sulla produzione normativa confermano un certo attivismo regionale. Si tratta, più che di interventi in materia di valorizzazione di beni culturali, di leggi che promuovono attività culturali o valorizzano beni immateriali e identitari delle singole comunità quali, ad esempio, i carnevali storici, i piatti tipici e tradizionali, le infiorate artistiche, la cultura musicale e il canto corale³³.

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 2022, su 479 leggi delle Regioni ordinarie risulta decisamente prevalente l’esercizio della potestà concorrente con 282 leggi (58,9% del totale). Sono, invece, 120 (25,1% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 77 leggi sono classificate nella potestà

²⁹ Cfr., ad esempio, LR Calabria 37/2022; LR Lombardia 27/2022; LR Marche 19/2022; LR Molise 11/2022; LR Piemonte 2/2022; Puglia 16/2022.

³⁰ Cfr., ad esempio, LR Basilicata 27/2022; LR Toscana 39/2022; LR Lazio 15/2022; LR Calabria 37/2022; LLRR Piemonte 10 e 25/2022.

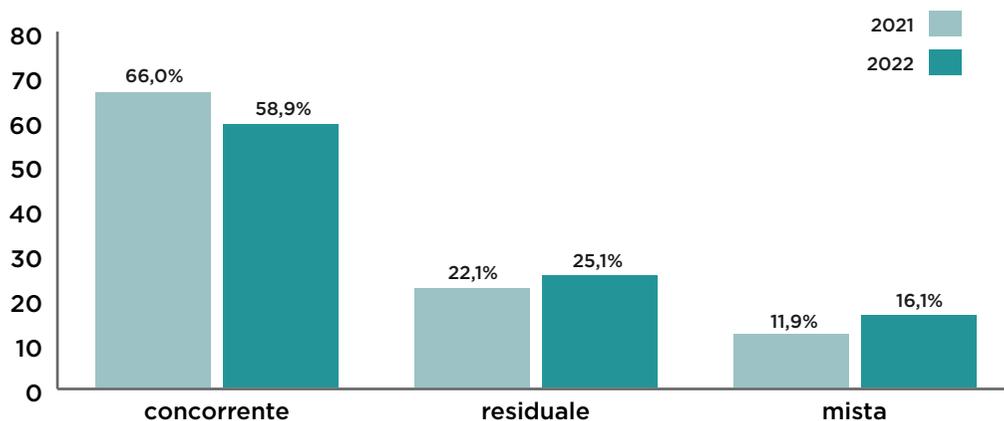
³¹ Cfr., ad esempio, LR Molise 21/2022.

³² Cfr., ad esempio, LR Lazio 10/2022, LR Lombardia 25/2022, LR Marche 16/2022, LR Friuli Venezia Giulia 16/2022; LR Piemonte 17/2022; LP Bolzano 12/2022; LR Sardegna 18/2022.

³³ Cfr., ad esempio, LR Emilia-Romagna 14/2022; LR Lombardia 12/2022; LR Marche 6/2022; LR Toscana 2/2022.

legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (cfr. tabella 8 e grafico 7).

Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa (anni 2021-2022)



Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, le leggi ascrivibili alla potestà residuale, nel complesso delle Regioni ordinarie, sono aumentate di 3 punti percentuali rispetto al 2021³⁴ (erano, infatti, il 22,1%) con due Regioni – la Campania e l’Emilia Romagna – ad averla “sfruttata” maggiormente (rispettivamente con il 52,6% e il 52,0%) mentre alcune Regioni ne hanno registrato, invece, una sensibile diminuzione. Il caso maggiormente significativo è quello del Molise che passa dal 30,0% del 2021 al 10,7% del 2022 ma anche in Liguria e in Puglia la potestà residuale diminuisce di poco più di 5 punti percentuali passando dal 34,8% al 29,4% nella prima Regione e di 6 punti percentuali dal 36,5% al 30,3% nella seconda Regione richiamata.

La potestà concorrente e la potestà mista diminuiscono entrambe di 6 punti percentuali (ricoprivano, infatti, il 66,0% e l’11,9% del totale della produzione legislativa delle Regioni ordinarie).

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”

³⁴ Cfr. *La produzione legislativa regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 8.*

dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate³⁵, mentre il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture”, “servizi alla persona e alla comunità” e “finanza regionale”. Soprattutto in questi due ultimi settori, le leggi in materia di tutela della salute e le leggi di bilancio incrementano in modo significativo il dato sull’esercizio della potestà in esame.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista, pur se in diminuzione sul totale delle Regioni nell’anno in esame, in alcuni casi continuano a superare il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali. Ad esempio nelle Regioni Marche e Toscana – secondo un *trend* che si registra già da alcuni anni – la potestà mista (45,5% e 55,8%) supera di molto sia la potestà concorrente (32,2% e 20,9%) che la potestà residuale (21,2% e 23,3%). Quest’anno anche la Lombardia ha “sfruttato” maggiormente la potestà mista raggiungendo il 48,6% (contro il 28,6% di potestà concorrente e il 22,9% di potestà 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 2022, si sono fatte carico di combattere l’eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati (e, in alcuni casi, anche attraverso le leggi collegate alla sessione europea regionale e le leggi di semplificazione normativa).

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

L’uso di abrogazioni implicite molto diffuso in passato è, sia pure in modo sporadico, ancora presente in alcuni ordinamenti regionali (nel 2021, il fenomeno sembrava aver subito una battuta d’arresto). Ad esempio, pur abrogando esplicitamente la legge che precedentemente disciplinava la materia, contiene una clausola di abrogazione “innominata” (*sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto*) la LR 26/2022 (art. 16, comma 1) della Regione Puglia, recante l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali.

Nel 2022 prosegue il ricorso a leggi di “disboscamento” normativo, contenenti ap-

³⁵ Si pensi, ad esempio, alla voce “organi della Regione”, “personale e amministrazione” ed “enti locali e decentramento” nel primo, “agricoltura e foreste”, “caccia, pesca e itticoltura”, e “turismo” nel secondo.

punto 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*. Dalla tabella 4 risulta, infatti, emanato un provvedimento di semplificazione normativa. Si tratta, in particolare, della LR Abruzzo 6/2022 che ha abrogato 549 leggi per intero e di queste: 45 leggi afferenti al macrosettore “ordinamento istituzionale”, 127 relative al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”, 106 ascrivibili al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, 218 riguardanti il macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” e, infine, 53 attinenti al macrosettore “finanza regionale”. Nel 2023, la LR 8 ha abrogato alcuni punti (che, nell'allegato alla LR 6/2022, indicavano le leggi abrogate) con contestuale reviviscenza di 9 leggi abrogate.

Inoltre, bisogna dare risalto anche ad un'altra legge, la 11/2022 dell'Emilia-Romagna, recante disposizioni collegate alla sessione europea 2022, classificata però tra le leggi di manutenzione perché contiene anche numerose disposizioni di adeguamento normativo. La legge in esame finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella LR 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione³⁶ è intervenuta, infatti, ad abrogare espressamente 9 leggi regionali.

Prosegue, dunque, l'opera di “ripulitura” degli ordinamenti regionali, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9, relativa alle abrogazioni del 2022, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2022.

Più in particolare, nel 2022, le 623 leggi complessivamente approvate hanno abrogato espressamente 631 leggi per intero (*cfr.* tabella 9), alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni.

L'opera di “disboscamento”, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, oltre che con gli interventi richiamati in precedenza, è proseguita nel 2022 anche con le abrogazioni contenute nelle leggi di settore e, in particolare, in quelle di riordino. Le Regioni che sono intervenute ad abrogare un numero significativo di leggi *cfr.* tabella 9 sono state le Marche (18 leggi), il Veneto (10 leggi), il Friuli Venezia Giulia (9 leggi), la Calabria (8 leggi) e la Valle d'Aosta (7 leggi). Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR 19 della Regione Marche, recante l'organizzazione del servizio sanitario regionale, che ha abrogato 8 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 22 leggi regionali; e ancora la LR 18 della Regione Marche, in

³⁶ “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT) di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 dicembre 2012 (Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea).

materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei spontanei, che ha abrogato 4 leggi e alcune disposizioni di altre 2 leggi vigenti; la LR 13 della Regione Veneto, recante la disciplina delle attività di protezione civile, che ha abrogato 6 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 10 leggi regionali vigenti; la LR 11 del Friuli Venezia Giulia, di riordino delle disposizioni in materia di impianti a fune, di aree attrezzate nei poli turistici montani invernali ed estivi, nonché disposizioni in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, che ha abrogato 5 leggi regionali e numerose disposizioni di altre 17 leggi regionali; la LR Valle d'Aosta, recante la nuova disciplina del servizio idrico integrato, che ha abrogato 3 leggi regionali e alcune disposizioni di altre 12 leggi.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, risulta sostanzialmente confermato quanto evidenziato nei Rapporti precedenti. Laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio: per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.489 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 78,1% (1.943), in Toscana su 3.675 il 61,7% (2.268), in Piemonte su 2.413 il 59,0% (1.424) e in Abruzzo su 3.833 il 58,6% (1.586); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 3.071 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 63,0% (1.936), nella PA di Trento su 1.499 il 62,0% (929) e in Friuli Venezia Giulia su 2.601 il 50,5% (1.313).

Il dato delle leggi formalmente vigenti (ottenuto sottraendo dalle leggi promulgate le leggi formalmente abrogate) non coincide con le leggi sostanzialmente in vigore, dato che si ricava sottraendo dal dato formale, le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche confluite, quindi, nel testo base. Applicando questo criterio e operando queste sottrazioni, le leggi sostanzialmente in vigore negli ordinamenti regionali risulterebbero ancora di meno. Ad esempio, in Toscana le leggi vigenti risultano essere 1.407 (cfr. tabella 9a), quelle ritenute sostanzialmente in vigore sono, invece, 760³⁷.

Infine, numerose abrogazioni, però di singole disposizioni e solo raramente di leggi nella loro interezza, si rinvencono anche nelle leggi di stabilità. Nel 61% delle leggi del 2022³⁸ sono presenti abrogazioni di singole disposizioni legislative³⁹. Si registra, dunque, un aumento di quasi 11 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità del 2021 (50%), con percentuali maggiormente vicine a quelle riferite alle leggi di stabilità del 2020 e del 2019 (65% e 64%).

³⁷ Il dato è riportato in Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 167.

³⁸ Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera*.

³⁹ Cfr., ad esempio, LR Campania 18/2022 (v. artt. 57, 58, 59 e 64); LR Molise 8/2022 (v. art. 5); LR Puglia 32/2022 (v. artt. 7, 16, 23, 30, 50, 58 e 110); LR Friuli Venezia Giulia 22/2022 (v. artt. 3 e 5); LP Trento 20/2022 (v. artt. 12 e 32); LR Valle d'Aosta 32/2022 (v. art. 41).

Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2022 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nei precedenti Rapporti.

Continua, innanzitutto, a diminuire il dato quantitativo che passa dalle 671 del 2021 alle 623 leggi del 2022, con una media annua di leggi per Regione pari a 28,3 (era 30,5 leggi nel 2021, 32,4 nel 2020, 31,8 nel 2019, 34,9 nel 2018 e 35,3 nel 2017).

La produzione legislativa si sta nuovamente attestando sui dati degli anni immediatamente successivi alle riforme del cd "federalismo amministrativo" e costituzionali, quando si registravano in media 500 leggi all'anno nelle Regioni ordinarie e poco più di 600 leggi annue nel complesso delle Regioni.

La maggior parte delle Regioni, nel 2022, ha registrato una riduzione del ricorso alla legge: però accanto a Regioni che hanno visto una notevole diminuzione (ad esempio la Campania passa dalle 51 leggi del 2020 e dalle 32 del 2021 alle 19 leggi del 2022, così come la Regione Marche che passa dalle 56 leggi del 2020 e dalle 39 del 2021 alle 33 del 2022 o la Toscana che passa dalle 82 leggi del 2020 e dalle 49 del 2021 alle 43 del 2022), non sono mancati però casi di Regioni che hanno registrato un sensibile aumento della produzione legislativa. Ad esempio, l'Abruzzo che dopo le 33 leggi del 2021 arriva, nel 2022, a produrne di nuovo un numero significativo (47).

Allargando lo sguardo ai contenuti, il 2022, a differenza del 2020 e del 2021, ha visto i Consigli regionali tornare ad occuparsi di discipline di più ampio respiro anche se non è mancata l'emanazione di misure volte a sostenere ancora i settori colpiti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e a favorire la ripresa. Alcune leggi, infatti, si sono occupate del rifinanziamento delle misure di sostegno a favore delle attività economiche e dei lavoratori già previste da disposizioni di legge dettate dall'emergenza sanitaria del 2020-2021⁴⁰. Dirette a sanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e a rafforzare l'economia, in un percorso di transizione ecologica e ambientale maggiormente solidale e sostenibile, sono anche le leggi relative alle misure di semplificazione in diverse materie (governo del territorio, opere pubbliche e valutazioni ambientali) finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR o dal Piano nazionale degli investimenti complementari-PNC⁴¹.

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

⁴⁰ Cfr., ad esempio, LR Marche 24/2022, LR Sardegna 8/2022 e LR Valle d'Aosta 29/2022.

⁴¹ Cfr., ad esempio, le LLRR Toscana 12 e 23/2022 e la LP Trento 6/2022.

duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano di continui interventi di adeguamento – dall’altro, e soprattutto con riferimento agli ultimi anni, dell’urgenza di dover rispondere a bisogni e situazioni contingenti (come quelli legati all’emergenza epidemiologica) non solo con leggi (o provvedimenti) *ad hoc* ma anche con interventi di “aggiornamento” della legislazione vigente. Accanto a questa lettura positiva del fenomeno però “l’elevata percentuale delle modifiche” potrebbe essere anche “sintomo di un ordinamento magmatico, dove i cittadini non possono fare affidamento sulla stabilità delle norme”⁴², e questo soprattutto perché in molti casi si tratta “di operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore”⁴³.

Il fenomeno di leggi modificate con grande frequenza è molto diffuso in quasi tutti gli ordinamenti regionali. Ad esempio, in Toscana alcune leggi in particolare continuano a essere novellate nel tempo. Prima fra tutte la legge in materia di servizio sanitario regionale che dal 2005 (LR 40) al 2022 è stata modificata da 51 leggi regionali, intervenendo su più disposizioni. E lo stesso è avvenuto per il testo unico in materia di organizzazione del personale (LR 1/2009), interessato da 30 leggi di modifica; per la LR 65/2014, recante norme per il governo del territorio, modificata da 27 leggi (da ultimo con 3 leggi nel 2022); per la LR 68/2011 sul sistema delle autonomie locali, modificata da 26 leggi regionali. Inoltre, anche leggi meno recenti sono interessate da numerosi interventi modificativi. Per richiamare solo qualche esempio, la LR 3/1994, di recepimento della disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica, è stata modificata da 37 leggi regionali, mentre 38 leggi hanno novellato la LR 25/1998, in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati⁴⁴.

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi il contenimento del dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà generale delle Regioni. Negli anni 2018-2019, la potestà residuale superava la potestà concorrente solo in alcune Regioni (46,2% in Emilia-Romagna e 51,7% in Lombardia nel 2018 e 53,6% in Campania, 46,2 % in Lombardia e 47,2% in Veneto nel 2019), così come nel 2020 con la sola Campania (41,2%) e nel 2021 con l’Emilia-Romagna (47,6%) a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà residuale. Anche nel 2022, la potestà residuale risulta poco “sfruttata” in quasi tutte le Regioni ad eccezione della Campania (52,6%) e ancora dell’Emilia-Romagna (52,0%).

La contrazione del dato complessivo potrebbe essere legata, come già messo in luce

⁴² Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Rendiconto sociale 2021*, p. 44. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio provinciale (www.consiglio.provincia.tn.it).

⁴³ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 168.

⁴⁴ Gli esempi riportati sono tratti da Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, cit. p. 167.

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 (Marche, Lombardia e Toscana), il dato della potestà mista è addirittura maggiore sia di quello relativo alla potestà concorrente che di quello inerente alla potestà residuale (cfr. tabella 8).

Quanto ai dati relativi ai macrosettori si ha una lieve diminuzione di quelli ascrivibili all'“ordinamento istituzionale” (8,0% nel 2022 e 10,1% nel 2021), di quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (15,2% nel 2022 e 16,2% nel 2021) e di quelli del macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” (11,2% nel 2022 e 13,6% nel 2021); si ha, invece, un incremento di più di 3 punti percentuali nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” (25,8% nel 2022 e 22,2% nel 2021) e di 2 punti percentuali nel macrosettore “finanza regionale” (31,8% nel 2022 e 29,8% nel 2021). Invariato il dato delle leggi multisettoriali (7,9% e 8,0% nei due anni richiamati).

Guardando alle sole Regioni ordinarie si conferma l'aumento dei dati inerenti ai macrosettori “servizi alla persona e alla comunità” che passa dal 23,3% del 2021 al 27,1% del 2022 e “finanza regionale” (32,2% nel 2022 e 30,2% nel 2021); si evidenzia, invece, la riduzione dei dati relativi ai macrosettori “sviluppo economico e attività produttive” che passa dal 16,4% del 2021 al 13,6% del 2022 e “territorio, ambiente e infrastrutture” (14,0% nel 2021 e 11,3% nel 2022). Si ha, infine, una sostanziale conferma dei dati relativi all'“ordinamento istituzionale” (8,5% nel 2021 e 7,7% nel 2021) e al multisettore (7,5% nel 2021 e 8,1% nel 2022).

Escludendo, dunque, la finanza regionale, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei “servizi alla persona e alla comunità”. Questi dati non fanno altro che confermare l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità, capaci di rispondere anche a situazioni di emergenza come sono state negli ultimi anni la crisi economica, occupazionale e sanitaria.

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

Così, anche nel 2022, risulta molto ridotta e a volte scarsissima la produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'alimentazione, l'ordinamento della comunicazione, la 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 sulle attribuzioni di competenze determinate dalla riforma costituzionale del 2001.

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

Molte iniziative sono ormai consolidate: basti pensare alla manutenzione periodica, al riordino mediante leggi settoriali o testi unici, al “disboscamento” normativo, alla predisposizione di un Rapporto sulla legislazione, alla previsione di strumenti diretti alla valutazione delle politiche legislative, alla riorganizzazione degli uffici e delle strutture di supporto dell’organo legislativo.

Per restare solo a qualche esempio di iniziative significative, nel 2022, la Regione Abruzzo ha promulgato il quarto provvedimento di abrogazione generale (LR 6/2022), che si aggiunge agli altri tre promulgati dalla Regione nel 2013, nel 2019 e nel 2021 ma anche a quelli adottati dalle Regioni nel corso degli anni⁴⁵.

Altra testimonianza dell’impegno regionale verso la realizzazione di obiettivi di qualità della normazione è anche la delibera del 29 settembre 2022 del Friuli Venezia Giulia che ha modificato il regolamento interno dei lavori del Consiglio inserendo una serie di disposizioni proprio sulla materia indicata. Si tratta, in particolare, dell’art. 86*ante* dove è previsto che l’attività legislativa “è esercitata in modo da assicurare la chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l’efficacia delle norme, il rispetto dei principi di programmazione, razionalizzazione, semplificazione e contenimento della spesa pubblica” e dell’art. 92, comma 2*bis*, dove è contemplata la redazione di una scheda tecnico-normativa per l’istruttoria dei progetti di legge contenente l’individuazione del contesto normativo in cui si inserisce il progetto, la coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e con la normativa nazionale e dell’Unione europea, la previsione di adeguati strumenti di copertura finanziaria e la corretta formulazione dei testi in base alle regole per la redazione dei testi normativi.

⁴⁵ *Le leggi di abrogazione generale cancellano espressamente la normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili. Hanno promulgato leggi di “disboscamento” l’Abruzzo (LLRR 45/2013, 11/2019 e LR 6/2021); la Calabria (LLRR 22/2010 e 28/2011); la Campania (LLRR 21/2005 e 29/2012); l’Emilia-Romagna (LLRR 27/1998, 31/1999 e 27/2013); la Liguria (LLRR 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019); la Lombardia (LLRR 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018); le Marche (10/2001, 7/2003 e 45/2015); il Molise (LR 13/2010); la Puglia (28/1998); la Toscana (LLRR 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009); l’Umbria (LLRR 30/1999, 4/2010 e 22/2012); il Veneto LLRR (15/2000, 3/2004 e 19/2009); il Friuli Venezia Giulia (LLRR 3/2001 e 11/2010); la PA di Trento (LP15/1998); la Valle d’Aosta (LLRR 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012).*

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2022

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	47	537	1.242	100.511
Basilicata	45	212	365	n.d.
Calabria	55	406	883	67.471
Campania	19	171	374	31.709
Emilia R.	25	264	528	39.970
Lazio	21	283	743	102.027
Liguria	17	309	631	51.586
Lombardia	35	274	675	84.704
Marche	33	339	963	63.131
Molise	28	184	509	n.d.
Piemonte	28	283	604	51.259
Puglia	33	355	787	73.415
Toscana	43	473	952	93.650
Umbria	18	206	347	33.465
Veneto	32	334	751	58.513
Totale Regioni ordinarie	479	4.630	10.354	851.411
Friuli V. Giulia	23	440	2.694	n.d.
P.a. Bolzano	17	270	812	n.d.
P.a. Trento	21	312	546	62.380
Sardegna	25	191	540	n.d.
Sicilia	16	207	836	64.152
Trentino A.A.	9	75	124	12.773
Valle d'Aosta	33	407	1.034	85.779
Totale Regioni spec.e P.a.	144	1.902	6.586	225.084
TOTALE	623	6.532	16.940	1.076.495

n. medio di leggi per regione **28,3**

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2022

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	47	537	1.242	100.511
Basilicata	45	212	365	n.d.
Calabria	55	406	883	67.471
Campania	19	171	374	31.709
Emilia R.	24	261	525	39.677
Lazio	21	283	743	102.027
Liguria	17	309	631	51.586
Lombardia	35	274	675	84.704
Marche	32	338	962	63.091
Molise	28	184	509	n.d.
Piemonte	28	283	604	51.259
Puglia	33	355	787	73.415
Toscana	42	471	949	92.961
Umbria	18	206	347	33.465
Veneto	32	334	751	58.513
Totale Regioni ordinarie	476	4.624	10.347	850.389
Friuli V. Giulia	23	440	2.694	n.d.
P.a. Bolzano	17	270	812	n.d.
P.a. Trento	21	312	546	62.380
Sardegna	25	191	540	n.d.
Sicilia	16	207	836	64.152
Trentino A.A.	9	75	124	12.773
Valle d'Aosta	33	407	1.034	85.779
Totale Regioni spec.e P.a.	144	1.902	6.586	225.084
TOTALE	620	6.526	16.933	1.075.473

n. medio di leggi per regione

28,2

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2022

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.	1	3	3	293
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	1	1	40
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	2	3	689
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	3	6	7	1.022
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	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Regioni spec.e P.a.	0	0	0	0
TOTALE	3	6	7	1.022

n. medio di leggi per regione **0,1**

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2022- V.a. - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	27	20	0	0	0	0	47
Basilicata	36	9	0	0	0	0	45
Calabria	8	47	0	0	0	0	55
Campania	9	10	0	0	0	0	19
Emilia R.	21	3	1	0	0	0	25
Lazio	12	9	0	0	0	0	21
Liguria	15	2	0	0	0	0	17
Lombardia	17	18	0	0	0	0	35
Marche	20	13	0	0	0	0	33
Molise	20	8	0	0	0	0	28
Piemonte	16	12	0	0	0	0	28
Puglia	19	14	0	0	0	0	33
Toscana	27	16	0	0	0	0	43
Umbria	10	8	0	0	0	0	18
Veneto	19	11	2	0	0	0	32
Totale Regioni ordinarie	276	200	3	0	0	0	479
Friuli V. Giulia	18	5	0	0	0	0	23
P.a. Bolzano	13	4	0	0	0	0	17
P.a. Trento	15	5	1	0	0	0	21
Sardegna	9	15	1	0	0	0	25
Sicilia	6	10	0	0	0	0	16
Trentino A.A.	8	1	0	0	0	0	9
Valle d'Aosta	27	5	1	0	0	0	33
Totale Regioni spec.e P.a.	96	45	3	0	0	0	144
TOTALE	372	245	6	0	0	0	623

*Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2022* - V.%

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	57,4%	42,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	80,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	14,5%	85,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	47,4%	52,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	84,0%	12,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	88,2%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	48,6%	51,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	60,6%	39,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	57,6%	42,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	62,8%	37,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	55,6%	44,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	59,4%	34,4%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	57,6%	41,8%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Friuli V. Giulia	78,3%	21,7%	0,0%	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	71,4%	23,8%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	36,0%	60,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	37,5%	62,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	88,9%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	81,8%	15,2%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	66,7%	31,3%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
TOTALE	59,7%	39,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%

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

** Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2022- Va.

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	7	6	9	8	17	47
Basilicata	11	21	6	4	3	45
Calabria	30	13	12	0	0	55
Campania	17	0	1	0	1	19
Emilia R.	11	10	4	0	0	25
Lazio*	8	0	1	3	9	21
Liguria	5	8	3	1	0	17
Lombardia	7	17	2	6	3	35
Marche	8	8	7	9	1	33
Molise	9	7	7	1	4	28
Piemonte	9	6	5	4	4	28
Puglia	5	8	9	7	4	33
Toscana	25	8	7	2	1	43
Umbria	7	1	5	3	2	18
Veneto	2	15	7	4	4	32
Totale Regioni ordinarie	161	128	85	52	53	479
Friuli V. Giulia	17	3	2	1	0	23
P.a. Bolzano	9	8	0	0	0	17
P.a. Trento	5	7	2	4	3	21
Sardegna	13	4	0	1	7	25
Sicilia	7	0	3	2	4	16
Trentino A.A.	6	1	1	0	1	9
Valle d'Aosta	23	5	3	1	1	33
Totale Regioni spec.e P.a.	80	28	11	9	16	144
TOTALE	241	156	96	61	69	623

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2022*- V.%

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	14,9%	12,8%	19,1%	17,0%	36,2%	100%
Basilicata	24,4%	46,7%	13,3%	8,9%	6,7%	100%
Calabria	54,5%	23,6%	21,8%	0,0%	0,0%	100%
Campania	89,5%	0,0%	5,3%	0,0%	5,3%	100%
Emilia R.	44,0%	40,0%	16,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio*	38,1%	0,0%	4,8%	14,3%	42,9%	100%
Liguria	29,4%	47,1%	17,6%	5,9%	0,0%	100%
Lombardia	20,0%	48,6%	5,7%	17,1%	8,6%	100%
Marche	24,2%	24,2%	21,2%	27,3%	3,0%	100%
Molise	32,1%	25,0%	25,0%	3,6%	14,3%	100%
Piemonte	32,1%	21,4%	17,9%	14,3%	14,3%	100%
Puglia	15,2%	24,2%	27,3%	21,2%	12,1%	100%
Toscana	58,1%	18,6%	16,3%	4,7%	2,3%	100%
Umbria	38,9%	5,6%	27,8%	16,7%	11,1%	100%
Veneto	6,3%	46,9%	21,9%	12,5%	12,5%	100%
Totale Regioni ordinarie	33,6%	26,7%	17,7%	10,9%	11,1%	100%
Friuli V. Giulia	73,9%	13,0%	8,7%	4,3%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	52,9%	47,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	23,8%	33,3%	9,5%	19,0%	14,3%	100%
Sardegna	52,0%	16,0%	0,0%	4,0%	28,0%	100%
Sicilia	43,8%	0,0%	18,8%	12,5%	25,0%	100%
Trentino A.A.	66,7%	11,1%	11,1%	0,0%	11,1%	100%
Valle d'Aosta	69,7%	15,2%	9,1%	3,0%	3,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	55,6%	19,4%	7,6%	6,3%	11,1%	100%
TOTALE	38,7%	25,0%	15,4%	9,8%	11,1%	100%

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

Tabella 4 - Tipologia normativa - 2022- Va.

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	1	13	3	2	6	21	1	0	47
Basilicata	0	9	0	0	4	32	0	0	45
Calabria	4	15	1	2	25	8	0	0	55
Campania	3	0	0	0	7	9	0	0	19
Emilia R.	0	6	1	8	5	4	0	1	25
Lazio	0	9	5	0	2	5	0	0	21
Liguria	1	5	3	0	5	3	0	0	17
Lombardia	1	13	0	3	13	5	0	0	35
Marche	0	12	0	1	14	5	0	1	33
Molise	0	7	1	0	4	16	0	0	28
Piemonte	0	12	0	1	9	6	0	0	28
Puglia	3	3	0	4	11	12	0	0	33
Toscana	1	6	4	2	22	7	0	1	43
Umbria	0	7	0	0	7	4	0	0	18
Veneto	0	16	1	0	10	5	0	0	32
Totale Regioni ordinarie	14	133	19	23	144	142	1	3	479
Friuli V. Giulia	2	10	3	0	4	4	0	0	23
P.a. Bolzano	1	2	2	0	4	8	0	0	17
P.a. Trento	0	3	0	0	14	4	0	0	21
Sardegna	0	11	0	2	4	8	0	0	25
Sicilia	0	8	0	0	2	6	0	0	16
Trentino A.A.	0	2	1	0	2	4	0	0	9
Valle d'Aosta	0	6	1	7	12	7	0	0	33
Totale Regioni spec.e P.a.	3	42	7	9	42	41	0	0	144
TOTALE	17	175	26	32	186	183	1	3	623

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2022* - V.%

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	2,1%	27,7%	6,4%	4,3%	12,8%	44,7%	2,1%	0,0%	100%
Basilicata	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	8,9%	71,1%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	7,3%	27,3%	1,8%	3,6%	45,5%	14,5%	0,0%	0,0%	100%
Campania	15,8%	0,0%	0,0%	0,0%	36,8%	47,4%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	0,0%	24,0%	4,0%	32,0%	20,0%	16,0%	0,0%	4,0%	100%
Lazio	0,0%	42,9%	23,8%	0,0%	9,5%	23,8%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	5,9%	29,4%	17,6%	0,0%	29,4%	17,6%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	2,9%	37,1%	0,0%	8,6%	37,1%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Marche	0,0%	36,4%	0,0%	3,0%	42,4%	15,2%	0,0%	3,0%	100%
Molise	0,0%	25,0%	3,6%	0,0%	14,3%	57,1%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	0,0%	42,9%	0,0%	3,6%	32,1%	21,4%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	9,1%	9,1%	0,0%	12,1%	33,3%	36,4%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	2,3%	14,0%	9,3%	4,7%	51,2%	16,3%	0,0%	2,3%	100%
Umbria	0,0%	38,9%	0,0%	0,0%	38,9%	22,2%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	0,0%	50,0%	3,1%	0,0%	31,3%	15,6%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	2,9%	27,8%	4,0%	4,8%	30,1%	29,6%	0,2%	0,6%	100%
Friuli V. Giulia	8,7%	43,5%	13,0%	0,0%	17,4%	17,4%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	5,9%	11,8%	11,8%	0,0%	23,5%	47,1%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%	66,7%	19,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	44,0%	0,0%	8,0%	16,0%	32,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	12,5%	37,5%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	22,2%	11,1%	0,0%	22,2%	44,4%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	18,2%	3,0%	21,2%	36,4%	21,2%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	2,1%	29,2%	4,9%	6,3%	29,2%	28,5%	0,0%	0,0%	100%
TOTALE	2,7%	28,1%	4,2%	5,1%	29,9%	29,4%	0,2%	0,5%	100%

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

Tabella 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali - 2022

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	14	3	21,4
Basilicata	9	3	33,3
Calabria	19	1	5,3
Campania	3	0	0,0
Emilia R.	6	0	0,0
Lazio	9	0	0,0
Liguria	6	0	0,0
Lombardia	14	0	0,0
Marche	12	4	33,3
Molise	7	0	0,0
Piemonte	12	0	0,0
Puglia	6	0	0,0
Toscana	7	0	0,0
Umbria	7	0	0,0
Veneto	16	0	0,0
Totale Regioni ordinarie	147	11	7,5
Friuli V. Giulia	12	5	41,7
P.a. Bolzano	3	1	33,3
P.a. Trento	3	1	33,3
Sardegna	11	0	0,0
Sicilia	8	4	50,0
Trentino A.A.	2	0	0,0
Valle d'Aosta	6	2	33,3
Totale Regioni spec.e P.a.	45	13	28,9
TOTALE	192	24	12,5

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 20202

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	47	34	9	4	19,1
Basilicata	45	41	4	0	8,9
Calabria	55	24	25	6	45,5
Campania	19	11	6	2	31,6
Emilia R.	25	16	7	2	28,0
Lazio	21	15	1	5	4,8
Liguria	17	11	4	2	23,5
Lombardia	35	18	12	5	34,3
Marche	33	10	15	8	45,5
Molise	28	22	5	1	17,9
Piemonte	28	14	8	6	28,6
Puglia	33	13	20	0	60,6
Toscana	43	13	25	5	58,1
Umbria	18	10	7	1	38,9
Veneto	32	13	19	0	59,4
Totale Regioni ordinarie	479	265	167	47	34,9
Friuli V. Giulia	23	9	5	9	21,7
P.a. Bolzano	17	10	3	4	17,6
P.a. Trento	21	5	15	1	71,4
Sardegna	25	13	8	4	32,0
Sicilia	16	6	2	8	12,5
Trentino A.A.	9	3	2	4	22,2
Valle d'Aosta	33	17	14	2	42,4
Totale Regioni spec.e P.a.	144	63	49	32	34,0
TOTALE	623	328	216	79	34,7

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2022

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	7
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	3
		4	Personale e amministrazione	9
		5	Enti locali, decentramento	14
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	12
		7	Multimateria	4
			Totale	50
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	4
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	16
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	6
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	15
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	32
		10	Caccia, pesca e itticoltura	7
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	5
		13	Multimateria	3
	Totale	95		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	26
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	18
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	2
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	1

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	3
		9	Multimateria	1
			Totale	70
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	45
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	33
		4	Istruzione scolastica e universitaria	8
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	9
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	32
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	2
		10	Ordinamento della comunicazione	3
		11	Spettacolo	1
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	13
		14	Multimateria	5
	Totale	161		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	183
		2	Contabilità regionale	3
		3	Tributi	11
		4	Multimateria	1
	Totale	198		
6	Multisettores*			49
TOTALE				623

* 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 - 2022

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	43	4	0	47	91,5	8,5	0,0	100,0
Basilicata	36	9	0	45	80,0	20,0	0,0	100,0
Calabria	38	16	1	55	69,1	29,1	1,8	100,0
Campania	9	10	0	19	47,4	52,6	0,0	100,0
Emilia R.	12	13	0	25	48,0	52,0	0,0	100,0
Lazio	13	4	4	21	61,9	19,0	19,0	100,0
Liguria	7	5	5	17	41,2	29,4	29,4	100,0
Lombardia	10	8	17	35	28,6	22,9	48,6	100,0
Marche	11	7	15	33	33,2	21,2	45,5	100,0
Molise	25	3	0	28	89,3	10,7	0,0	100,0
Piemonte	23	5	0	28	82,1	17,9	0,0	100,0
Puglia	21	10	2	33	63,6	30,3	6,1	100,0
Toscana	9	10	24	43	20,9	23,3	55,8	100,0
Umbria	9	6	3	18	50,0	33,3	16,7	100,0
Veneto	16	10	6	32	50,0	31,3	18,8	100,0
TOTALE	282	120	77	479	58,9	25,1	16,1	100,0

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

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2022

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	47	551	-504
Basilicata	45	0	45
Calabria	55	8	47
Campania	19	2	17
Emilia R.	25	9	16
Lazio	21	1	20
Liguria	17	3	14
Lombardia	35	0	35
Marche	33	18	15
Molise	28	7	21
Piemonte	28	1	27
Puglia	33	1	32
Toscana	43	1	42
Umbria	18	0	18
Veneto	32	10	22
Totale Regioni ordinarie	479	612	-133
Friuli V. Giulia	23	9	14
P.a. Bolzano	17	3	14
P.a. Trento	21	0	21
Sardegna	25	0	25
Sicilia	16	0	16
Trentino A.A.	9	0	9
Valle d'Aosta	33	7	26
Totale Regioni spec.e P.a.	144	19	125
TOTALE	623	631	-8

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2022*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate**	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.833	2.247	1.586
Basilicata	2.151	988	1.163
Calabria	1.753	649	1.104
Campania	1.761	668	1.093
Emilia R.	1.899	1.032	867
Lazio	2.439	999	1.440
Liguria	2.198	1.067	1.131
Lombardia	2.489	1.943	546
Marche	2.054	905	1.149
Molise	1.530	714	816
Piemonte	2.413	1.424	989
Puglia***	2.038	597	1.441
Toscana	3.675	2.268	1.407
Umbria	1.928	1.024	904
Veneto	2.494	1.372	1.122
Totale Regioni ordinarie	34.655	17.897	16.758
Friuli V. Giulia	2.601	1.313	1.288
P.a. Bolzano	1.579	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.499	929	570
Sardegna	2.858	n.d.	n.d.
Sicilia	3.268	143	3.125
Trentino A.A.	1.226	32	1.194
Valle d'Aosta	3.071	1.936	1.135
Totale Regioni spec.e P.a.	16.102	4.353	7.312
TOTALE	50.757	22.250	24.070

* La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica, non riportate nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni dove, pertanto, figurano dati diversi.

** In alcune Regioni nel totale delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie. Anche in questo caso, pertanto, il dato differisce da quello riportato nei Rapporti sulla legislazione regionale.

*** Dopo una verifica da parte della Regione (nel 2021 indicava 484 leggi abrogate), il dato è stato riallineato considerando valido quello a partire dal 2020 (dove figuravano 596 leggi abrogate).

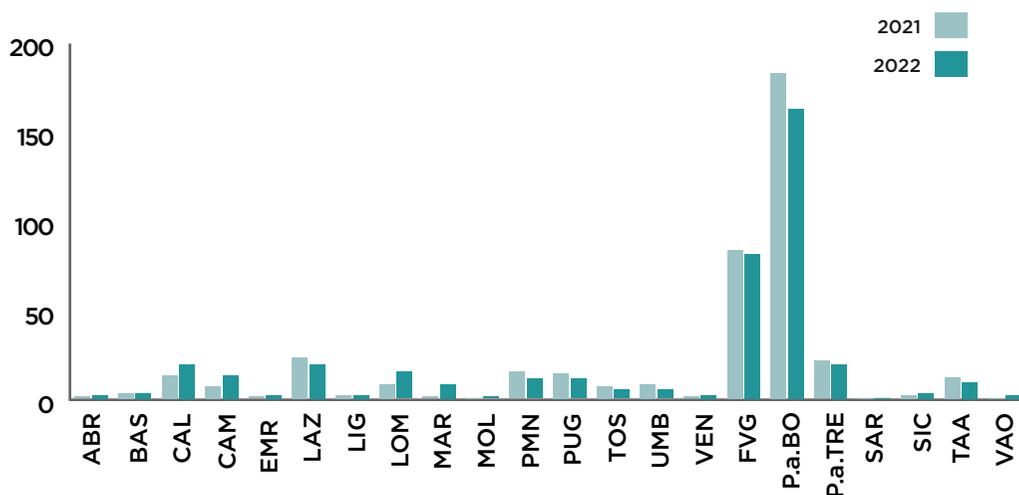
4.2 L'andamento della produzione regolamentare*

I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2022, le Regioni hanno emanato complessivamente 394 regolamenti. Più nel dettaglio, le Regioni ordinarie ne hanno emanato 118 e le specialità 276 (cfr. tabella 1).

Vi è, dunque, un lieve decremento di 10 unità rispetto ai 404 regolamenti emanati nel 2021¹. Il decremento è avvenuto soprattutto nelle specialità con 24 regolamenti in meno (nelle regioni ordinarie, invece, si è registrato un aumento di 14 unità) (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Produzione regolamentare (anni 2021-2022)



Nonostante la diminuzione in valori assoluti, la dimensione fisica degli atti è, invece, aumentata; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 2.636 articoli e dai 7.315 commi del 2021 si passa ai 3.381 articoli e ai 9.999 commi del 2022 (cfr. tabelle 2 e 3).

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2022 anche

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

¹ Cfr., per il 2021, La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, in www.temi.camera.it>Comitato per la legislazione>Ultimi temi>Verso il prossimo Rapporto sulla legislazione, Roma 2022, in particolare, tabella 1.

con quelli degli anni successivi al 2000. 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 regolamenti²); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo³, con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Si riducono di 12 unità nel 2018 (140 regolamenti) per tornare ad aumentare nel 2019 di 15 unità (155 regolamenti), diminuire di 5 unità nel 2020 (150 regolamenti) e di 46 unità nel 2021 (104 regolamenti). Tornano ad aumentare leggermente nel 2022 di 14 unità (118 regolamenti).

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

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il considerevole ricorso alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella PA di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti "criteri e direttive" per l'applicazione delle leggi provinciali. Se si esclude, poi, il caso della PA di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente. In particolare per la Valle d'Aosta e la Sardegna molto probabilmente valgono le medesime considerazioni

² 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.

³ 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.

che valevano per le Regioni ordinarie prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, vale a dire quando le funzioni legislativa e regolamentare erano attribuite entrambe al Consiglio, la seconda delle funzioni richiamate veniva scarsamente o addirittura non esercitata. Il fenomeno si spiegava, in parte, per l'indifferenza sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza del medesimo organo e date, almeno in alcune Regioni, anche le medesime procedure di formazione dei due tipi di atti.

Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

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

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

Nel 2022, nelle specialità, a fronte di 144 leggi risultano emanati 276 regolamenti.

Nel 2021⁴, nelle specialità, a fronte di 165 leggi risultavano emanati 300 regolamenti (nel 2020 le leggi erano 149 e i regolamenti 303).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 479 leggi, risultano emanati 118 regolamenti. Nel 2021, le leggi erano 506 e i regolamenti 104 (nel 2020, le leggi erano 563 e i regolamenti 150).

Confrontando i dati (*cf.* tabella 1) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 38,7% (era del 37,6% nel 2021). È pari, invece, al 65,7 % nelle specialità (era del 64,5% nel 2021) e al 19,8% nelle Regioni ordinarie (era del 17,0% nel 2021).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa (*cf.* tabelle 2 e 3) 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 34,1% (era del 26,7% nel 2021, del 29,6% nel 2020, del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 49,4% (era del 43,3% nel 2021, del 42,7% nel 2020, del

⁴ *Cfr. La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 1.*

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 24,8% (era del 16,1% nel 2021, del 23,1% nel 2020, del 27,9% nel 2019, del 22,8% nel 2018, del 23,9% nel 2017 e del 18,8% nel 2016).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2022, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 37,1% (era del 30,1% nel 2021, del 33,2% nel 2020, del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016): nelle Regioni a statuto speciale è del 44,9% (era del 43,2% nel 2021, del 40,1% nel 2020, del 39,5% nel 2019, del 21,4% nel 2018, del 45,6% nel 2017 e del 36,2% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie, registrando un aumento di 6 punti percentuali rispetto alla percentuale calcolata in articoli, è del 30,9% (era del 19,6% nel 2021, del 29,2% nel 2020, del 32,0% nel 2019, del 28,2% nel 2018, del 29,2% nel 2017 e del 22,7% nel 2016).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2022 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 23 leggi e gli 81 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 77,9%, i 440 articoli di legge e i 1.278 articoli di regolamento la fanno scendere di poco più di 3 punti percentuali (74,4%), mentre i 2.694 commi di legge e i 3.232 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 20 punti percentuali (54,5%).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2022, nella Regione Piemonte, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 28,2%, mentre sale al 34,5% se calcolata sul numero degli articoli e al 44,2% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 28 leggi, pur se superiori di 17 unità rispetto ai regolamenti (11), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente nella regione Marche dove la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 19,5%, mentre sale al 38,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 45,8% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è evidente che le 33 leggi, pur essendo superiori di ben 25 unità rispetto ai regolamenti (8) 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 Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria⁵. 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 2022, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nelle Regioni Marche e Veneto è stata operata la delega alla Giunta.

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 attribuite 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 (8 nel 2022, 1 nel 2021, 7 nel 2020 più 1 di Consiglio, 3 nel 2019 più 2 di Consiglio, 5 nel 2018 più 2 di Consiglio, 3 nel 2017 più 2 di Consiglio, 4 nel 2016, 6 nel 2015 più 2 di Consiglio). Anche nella Regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della Regione Marche), i due regolamenti del 2022 sono della Giunta così come l'unico regolamento del 2021, i 6 regolamenti del 2020, i 4 regolamenti del 2019 e i 4 del 2018, mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia

⁵ 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 394 regolamenti indicati, 390 pari al 99,0% del totale risultano emanati dalle Giunte e solo 4 pari all'1% del totale dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 118 regolamenti, 116 sono emanati dagli Esecutivi⁶ e 2 dall'Assemblea legislativa dell'Abruzzo così come nelle specialità, su 276 regolamenti, 274 sono emanati dalle Giunte e 2 dall'Assemblea legislativa della Valle d'Aosta.

Sostanzialmente identiche le percentuali nel 2021, quando su 404 regolamenti indicati, 403 pari al 99,8% del totale risultavano emanati dalle Giunte e solo 1 pari allo 0,2% del totale dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 104 regolamenti, 103 erano emanati dagli Esecutivi⁷ e 1 dall'Assemblea legislativa della regione Abruzzo, mentre nelle specialità, i 300 regolamenti erano tutti delle Giunte.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito proprio perché tutti a rilevanza esterna sono trattati nel loro insieme, siano essi di Giunta o di Consiglio. Non viene, cioè, operata alcuna distinzione secondo l'organo di provenienza.

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 (*cf.* tabella 5) che su 394 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (142 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (118 regolamenti). Seguono, poi, i 61 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 60 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale”, i 12 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”. Un solo regolamento è classificato nel “multisetto-”.

Sostanzialmente identica la situazione registrata nel 2021 quando su 404 regolamenti emanati facevano la parte del leone quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (141 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (128 regolamenti). Seguivano, poi, i 66 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 61 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale”. Altri 8 regolamenti erano classificati nella “finanza regionale”.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie:

⁶ Di cui 49 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

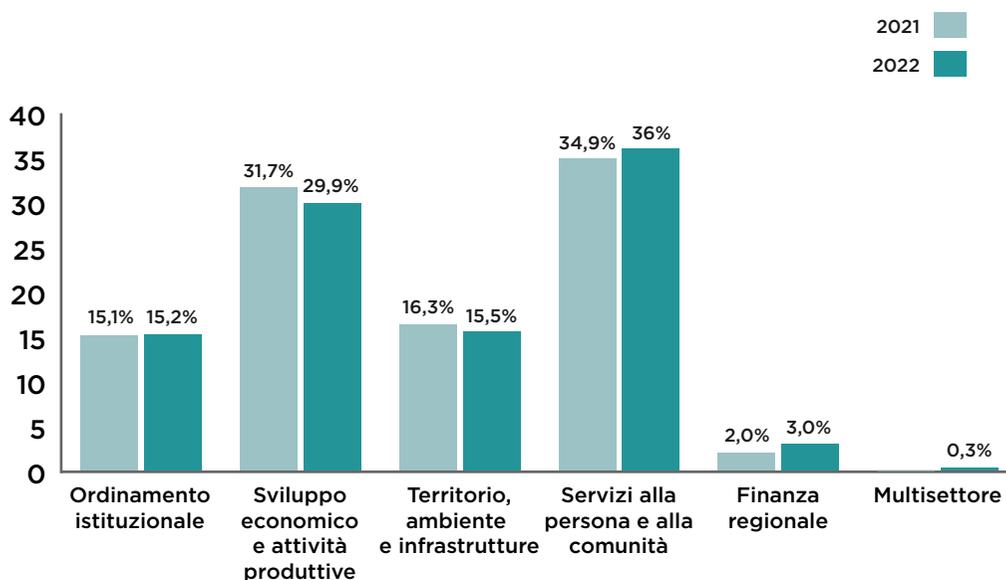
⁷ Di cui 62 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

su 118 regolamenti emanati, 37 riguardano lo sviluppo economico, 30 i servizi, 27 l'ordinamento istituzionale, 20 il territorio, 3 la finanza e 1 il multisettore. Nelle specialità, invece, è in testa il settore dei servizi con 112 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 81 regolamenti, dal territorio con 41, dall'ordinamento istituzionale con 33 e dalla finanza con 9 regolamenti.

Una situazione leggermente diversa si era verificata nel 2021 per le Regioni ordinarie quando su 104 regolamenti emanati, 29 riguardano l'ordinamento istituzionale, 26 lo sviluppo economico, 25 i servizi, 21 il territorio e 3 la finanza. Nelle specialità era sempre in testa il macrosettore dei servizi con 116 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 102, dal territorio con 45, dall'ordinamento istituzionale con 32 regolamenti. Altri 5 regolamenti erano classificati nel macrosettore della finanza.

Dal confronto dei dati relativi al 2022 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge, dunque, un leggero incremento, in valori percentuali, del campo dei servizi (che passa dal 34,9% al 36,0%) e del macrosettore della finanza (dal 2,0% al 3,0%) mentre in tutti gli altri macrosettori si registrano lievi decrementi. Più in particolare, si passa dal 16,3% al 15,5% del macrosettore relativo al territorio, dal 31,7% al 29,9% del macrosettore relativo allo sviluppo economico mentre sostanzialmente invariate restano le percentuali del macrosettore dell'ordinamento istituzionale (15,1% nel 2021 e 15,2% nel 2022). Lo 0,3% è riservato al multisettore (*cfr.* grafico 2).

Grafico 2 - Distribuzione dei regolamenti per macrosettori (anni 2021-2022)



Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno

dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco “sfruttati” gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (*cf.* sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 50 regolamenti (pari all'83,3% di regolamenti sul totale del macrosettore).

Si tratta, in particolare, di regolamenti nuovi o di manutenzione concernenti in generale l'organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta⁸, le modalità di conferimento degli incarichi di dirigente generale dei dipartimenti della Giunta e delle strutture equiparate⁹ o di affidamento di incarichi individuali di consulenza a soggetti esterni all'amministrazione¹⁰, nonché di regolamenti relativi alla disciplina per il passaggio diretto di personale proveniente da altre amministrazioni, al sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa, al Codice di comportamento del personale regionale¹¹.

Il dato dei regolamenti ascritti alla materia “personale e amministrazione” è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (9). 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, circa il 56% di quelle del 2022 prevedono norme nella materia indicata)¹² sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Se si escludono i 5 regolamenti classificati nella voce “enti locali e decentramento” e i 5 della voce “altro” che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi non risulta interessato da alcun atto normativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. La voce “agricoltura e foreste” con 35 regolamenti (pari al 29,7%) e la voce “caccia e pesca” con 10 regolamenti (pari all'8,5%) raggiungono, infatti, il 38,2% del totale dei regolamenti del macrosettore.

⁸ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 3/2022, Campania 7e 12/2022, Lazio 3, 6, 8, 12 15, 17/2022.

⁹ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Calabria 2/2022 e Liguria 4/2022.

¹⁰ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 19/2022.

¹¹ *Cfr.*, ad esempio, i regolamenti Puglia 5/2022, Basilicata 1/2022, Friuli Venezia Giulia 153/2022.

¹² *Cfr.* Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera.

Rientrano nella prima materia richiamata, alcuni regolamenti relativi alla gestione e dismissione dei beni della riforma fondiaria, alla tutela e valorizzazione del patrimonio forestale, all'istituzione del registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co, alla raccolta e commercializzazione dei funghi e dei tartufi¹³. Sono ascrivibili alla seconda voce, alcuni regolamenti relativi alla disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale e alle modalità per il rilascio dei permessi annuali di caccia¹⁴.

Allo "sviluppo rurale" seguono, poi, la voce "turismo" con 19 regolamenti (16,1%), voce che attrae anche alcuni atti recanti disposizioni per la disciplina delle attività agrituristiche¹⁵, cui seguono regolamenti recanti la disciplina del turismo rurale, dell'ittiturismo e del turismo itinerante, nonché la disciplina degli alberghi diffusi¹⁶. I 16 regolamenti (13,6%) della voce "commercio, fiere e mercati" comprendono alcuni regolamenti di attuazione delle leggi sul sistema fieristico regionale, sulla salvaguardia e la valorizzazione delle botteghe storiche, nonché sui requisiti igienico-sanitari per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande¹⁷.

Se si escludono, poi, gli 11 regolamenti delle voci "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", i 10 attinenti alla "ricerca, trasporto e produzione di energia" e gli 8 classificati nella voce "altro" che comprende alcuni regolamenti in materia di programmazione negoziata, supporto e assistenza allo sviluppo locale 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, 20 regolamenti (32,3% del totale del macrosettore) e 17 (pari al 27,9%).

Rientrano nella prima voce i regolamenti recanti disposizioni in materia di esercizio, conduzione, manutenzione e ispezione degli impianti termici degli edifici, di concessione di contributi per lo smaltimento dell'amianto da edifici pubblici e privati, quelli a copertura delle spese di gestione dei parchi comunali e intercomunali, quelli a sostegno di iniziative volte alla riduzione della produzione dei rifiuti in plastica monouso a favore delle micro-imprese operanti nel settore della ristorazione, nonché i regolamenti in materia di valutazione di impatto ambientale¹⁸.

Sono ascrivibili alla seconda voce, per richiamare solo qualche esempio, i regolamenti che dettano misure di sostegno per l'acquisto e la ristrutturazione della prima casa e quelli che disciplinano le modalità di svolgimento delle attività di vigilanza delle opere e

¹³ Cfr., ad esempio, i regolamenti Basilicata 3/2022, Calabria 5 e 17/2022, Campania 11/2022, Liguria 1 e 2 /2022.

¹⁴ Cfr., ad esempio, i regolamenti Marche 1/2022, Umbria 1/2022, Friuli Venezia Giulia 11/2022.

¹⁵ Cfr., ad esempio, il regolamento Marche 8/2022.

¹⁶ Cfr., ad esempio, i regolamenti Friuli Venezia Giulia 3/2022, Piemonte 11/2022, Lombardia 15/2022.

¹⁷ Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 7/2022, Lazio 11/2022, Valle d'Aosta 2/2022.

¹⁸ Cfr., ad esempio, i regolamenti Emilia-Romagna 2/2022, Friuli Venezia Giulia 44, 45, 46, 114 e 126/2022, PA Trento 19-76/2022.

delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico¹⁹.

Altri 10 atti riguardano, poi, la voce “risorse idriche e difesa del suolo” che raccoglie, ad esempio, regolamenti recanti la disciplina delle procedure per il rilascio delle concessioni idrauliche²⁰.

Se si escludono altri 9 regolamenti ascrivibili alla voce “trasporti”, risultano modesti 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 56 regolamenti (pari al 39,4% di regolamenti sul totale del macrosettore) seguita dalla “tutela della salute” con 21 regolamenti (14,9%).

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti, nuovi o di manutenzione, recanti le procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socio-assistenziale, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità, quelli che disciplinano l’albo regionale delle organizzazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza di genere e gli interventi a sostegno delle famiglie dei minori nello spettro autistico, nonché quelli che attuano la legge di riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, la legge di riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali e la legge in materia di politiche della famiglia (con la creazione di due strumenti quali la Carta e la Dote famiglia)²¹.

Sono inseriti nella seconda voce, per richiamare solo alcuni esempi, i regolamenti che disciplinano il servizio di psicologia di base e quelli inerenti ai requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici delle strutture eroganti prestazioni chirurgiche e procedure diagnostico-terapeutiche, nonché quelli che dettano disposizioni relative ai rischi derivanti dall’impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti presso le strutture sanitarie²².

Le voci “beni e attività culturali” e “spettacolo” registrano in totale 18 regolamenti e comprendono, ad esempio, regolamenti sulle 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 e per l’uso e la revoca del logo identificativo degli ecomusei, per la valorizzazione e l’insegnamento della lingua friulana, nonché quelli sui finanziamenti per progetti e attività di Fondazioni e Teatri e per l’adeguamento delle attrezzature tecniche delle sale cinematografiche o teatrali²³.

Le voci “formazione professionale”, “istruzione scolastica e universitaria” e “altro”

¹⁹ Cfr., ad esempio, i regolamenti Basilicata 2/2022, Toscana, 1/2022.

²⁰ Cfr., ad esempio, i regolamenti Abruzzo 1/2022, Lazio 1/2022, Liguria 2/2022.

²¹ Cfr., ad esempio, i regolamenti Calabria 18/2022, Lazio 9 e 14/2022, Lazio 13/2022, Lombardia 2/2022, Molise 1/2022, Friuli Venezia Giulia 75/2022.

²² Cfr., ad esempio, i regolamenti Campania 8/2022 e Toscana 39/2022, Puglia 10/2022, PA Trento 8-65/2022.

²³ Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio 16/2022, Friuli Venezia Giulia 30/2022, Friuli Venezia Giulia 129 e 138/2022, Friuli Venezia Giulia 132 e 135/2022.

che raggruppa regolamenti in materia di sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e dei consumatori, contrasto all'usura, ecc. registrano 14, 11 e 10 regolamenti. Molto scarso il dato delle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale" (8, 2 e 2 regolamenti classificati nelle voci "tributi" "contabilità" e "multimateria").

Se si confrontano i dati dell'anno in esame con quelli del 2021²⁴, 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 2021, infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" il numero maggiore di regolamenti 46 (75,4%) interessava la materia "personale e amministrazione". Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" erano, invece, i regolamenti classificati nella voce "altro" a totalizzare il maggior numero di regolamenti sul totale del macrosettore (40, pari al 31,3%), seguiti da quelli inerenti allo sviluppo rurale (con 38 regolamenti "agricoltura e foreste" e "caccia e pesca", considerate nel complesso raggiungevano il 29,7% del totale). Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" i regolamenti più numerosi riguardavano sempre "protezione della natura e dell'ambiente" e "territorio e urbanistica" (rispettivamente 17, pari al 25,8% e 15, pari al 22,7%). Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti 37 (pari al 26,2%) e 26 (pari al 18,4%) si rinveniva nel campo dei "servizi sociali" e nella materia "tutela della salute", cui seguivano 15 regolamenti in "beni e attività culturali", 14 in "altro", 12 in "lavoro" e 11 in "istruzione scolastica e universitaria".

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 PA di Bolzano che, come già detto, include anche i regolamenti "sostanziali"), appare opportuno, per completezza, volgere ora uno sguardo di insieme sulla concreta esperienza regionale in tema di fonti secondarie soffermandosi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente "sfruttate".

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti emanati nel corso dello stesso anno o

²⁴ Cfr. *La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 5.*

emanati in un arco di tempo relativamente recente²⁵. 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 ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni²⁶.

Nel 2022 i regolamenti di manutenzione sono 163 su 394, pari al 41,4%: 48,3% nelle Regioni ordinarie (57 su 118) e 38,4% nelle specialità (106 su 276) (cfr. tabella 6). Nel 2021²⁷, invece, i regolamenti di manutenzione erano 186 su 404, pari al 46,0%; 11 punti in più nelle Regioni ordinarie (64 su 104, pari al 61,5%) e 2 punti in più nelle specialità (122 su 300, pari al 40,7%). nelle Regioni a statuto speciale (122 su 300).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella PA di Trento su 19 regolamenti emanati 14, pari al 73,7% sono regolamenti di manutenzione (nel 2021 erano il 57,1%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 50,6% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (percentuale poco più alta nel 2021: 56,8%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 11 di manutenzione, pari al 57,9% del totale (nel 2021 raggiungevano addirittura il 76,9% del totale), così il Lazio sempre con il 57,9% di regolamenti di manutenzione (11 su 19) nel 2022 e il 60,9% nel 2021 (14 su 23) e il 70,0% (21 su 30) nel 2020 e la Puglia con il 63,6% (7 su 11) nel 2022 e il 50,0% (7 su 14) nel 2021.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici (di disposizioni legislative ma anche regolamentari) e di leggi settoriali di riordino di materie o submaterie che si

²⁵ Cfr., ad esempio, il regolamento Lazio 14/2022, di modifica del regolamento 9 dello stesso anno, concernente l'Albo regionale delle organizzazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza di genere; i regolamenti Puglia 2/2022, di modifica del regolamento 10/2021, recante attuazione del Piano Faunistico-Venatorio regionale 2018-2023; Friuli Venezia Giulia 103/2022, di modifica del regolamento 152/2021, recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per l'ammodernamento delle unità abitative ammobiliate a uso turistico; PA Trento 3-60/2022, di modifica del regolamento 17-51/2021, concernente la valutazione strategica (VAS) di piani e programmi provinciali.

²⁶ Cfr., ad esempio, il regolamento Liguria 2/2022, di modifica del regolamento 7/2013 (disposizioni per il rilascio delle concessioni ai fini dell'utilizzo delle aree del demanio idrico); il regolamento Lombardia 1/2022, di modifica del regolamento 6/2014 (disciplina dei servizi di noleggio con conducente); il regolamento Marche 8/2022, di modifica del regolamento 6/2013 (disposizioni in materia di agriturismo); il regolamento Molise 1/2022, di modifica del regolamento 11/2015 (attuativo della legge di riordino 13/2014 del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali); il regolamento Piemonte 9/2022, di modifica del regolamento 9/2011 (disposizioni sul bando di concorso e sulla graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale); il regolamento Umbria 4/2022, di modifica del regolamento 7/2011 (disciplina regionale per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili); il regolamento Friuli Venezia Giulia 95/2022, di modifica del regolamento 274/2012 (disposizioni in materia di risorse forestali); il regolamento PA Trento 11-68/2022, di modifica del regolamento 11-13/2009 (disposizioni in materia di edilizia sostenibile).

²⁷ Cfr. La produzione regolamentare regionale: ancora molte conferme, cit., in particolare, tabella 6.

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, l'Umbria ha emanato due regolamenti, rispettivamente, in materia di requisiti aggiuntivi e classificazione delle strutture sanitarie e socio-sanitarie di assistenza territoriale extra-ospedaliera e in materia di acquisizione della qualifica di assistente di studio odontoiatrico, in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali²⁸, la Campania un regolamento recante la disciplina dei requisiti e delle procedure per il rilascio dell'autorizzazione dei Centri di Assistenza Tecnica, e il Lazio concernente le attività commerciali in sede fissa e le forme speciali di vendita, in attuazione dei rispettivi testi unici sul commercio²⁹, la Lombardia un regolamento di attuazione delle norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria e attività funebre, attuativi del testo unico in materia di sanità³⁰. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un regolamento molto corposo (35 articoli, 121 commi e 4 allegati).

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Lombardia ha novellato 2 regolamenti dettati in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di sanità e in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale³¹.

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 attuativo della LR 21/2020 che ha disciplinato il sistema fieristico regionale³²; la Regione Toscana 2 regolamenti attuativi della legge sul governo del territorio (LR 65/2014)³³; la Regione Umbria un regolamento in attuazione di alcune disposizioni della LR 23/2003, recante norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale³⁴. Si tratta di regolamenti corposi, molto articolati, soprattutto quello del Lazio (12 articoli e 54 commi) e il primo della Toscana (18 articoli e 63 commi).

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 per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro (LR 18/2005): il primo di modifica del regolamento 177/2020, recante criteri e modalità di concessione degli interventi contributivi a valere sul fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità³⁵ e il

²⁸ Si tratta dei regolamenti 2 e 3/2022, dettati in attuazione dell'art. 117, comma 2, e 58 quater della LR 11/2015.

²⁹ Si tratta del regolamento Campania 6/2022, dettato in attuazione della LR 7/2020 e del regolamento Lazio 10/2022, dettato in attuazione della LR 22/2019.

³⁰ Si tratta del regolamento 4/2022, dettato in attuazione del Titolo VIbis della LR 33/2009.

³¹ Si tratta dei regolamenti 4 e 14/2022, dettati in attuazione delle LLRR 33/2009 e 31/2008.

³² Si tratta del regolamento 7/2022.

³³ Si tratta dei regolamenti 1 e 7/2022.

³⁴ Si tratta del regolamento 5/2022.

³⁵ Si tratta del regolamento 155/2022.

secondo relativo alla concessione e all'erogazione degli incentivi per gli interventi di politica attiva del lavoro³⁶. La Regione ha emanato, inoltre, 3 regolamenti di modifica di altrettanti regolamenti emanati tra il 2015 e il 2017, in attuazione della legge in materia di attività culturali (LR 16/2014), che riguardano la concessione di incentivi annuali per progetti aventi ad oggetto attività culturali come la divulgazione della cultura umanistica e le manifestazioni espositive nelle discipline delle arti figurative, delle arti visive e della fotografia³⁷. Lo stesso ha fatto la PA di Trento che, con un regolamento suddiviso in 9 articoli e 31 commi, ha dato esecuzione ad una disposizione della legge provinciale sull'agricoltura sociale (LP 10/2001)³⁸.

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 Campania 11/2022, dettato in attuazione della LR 7/2021, recante l'istituzione la disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co.; i regolamenti Lazio 11/2022, dettato in attuazione della LR 1/2022, recante disposizioni per la salvaguardia e la valorizzazione delle botteghe e attività storiche e 9/2022, recante disposizioni di attuazione della LR 4/2014, recante disposizioni per contrastare la violenza contro le donne; il regolamento Piemonte 11/2022, dettato in attuazione della LR 9/2021, in materia di valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico.

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 2008³⁹, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2022, la Regione richiamata ha emanato 2 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2022 (LR 24/2021)⁴⁰ 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 2021.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002⁴¹, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie.

³⁶ Si tratta del regolamento 157/2022.

³⁷ Si tratta dei regolamenti 133, 134 e 139/2022, di modifica dai regolamenti 33/2015, 39/2017 e 237/2016.

³⁸ Si tratta del regolamento 12-69/Leg/2022.

³⁹ 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).

⁴⁰ Si tratta dei regolamenti 27/2022 (concessione a favore di associazioni che attuano progetti di autonomia personale o inserimento lavorativo per persone con disabilità) e 118/2022 (modalità e termini per la concessione di contributi a favore di agenzie di viaggio e tour operator).

⁴¹ Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2022 risultano “vincolati” da tale tipo di norme 2 regolamenti della Regione Friuli Venezia Giulia emanati, il primo (4/2022), in attuazione dei regolamenti CE/852/2004, CE/853/2004, CE/183/2005 e CE/1069/2009, relativo ai requisiti specifici per il riconoscimento degli stabilimenti che trattano alimenti e per il riconoscimento e la registrazione degli stabilimenti che trattano mangimi e sottoprodotti di origine animale, il secondo (22/2022), in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e dei regolamenti delegato (UE) 2016/1149 e di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione, relativo alle modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti a partire dalla campagna vitivinicola 2022-2023.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali è da alcuni anni poco rilevante e nel 2022 addirittura assente anche in quelle Regioni (come, ad esempio, la Puglia) che nelle rilevazioni precedenti detenevano il primato di atti appartenenti a tale tipologia.

Nell'anno di riferimento, in alcuni ordinamenti sono presenti ancora regolamenti e deliberazioni di Giunta (regolamenti sostanziali) dettati dall'emergenza epidemiologica. In particolare, nella PA di Bolzano rilevano i regolamenti 296/202, sui sussidi a imprese operanti in settori economici particolarmente colpiti e 337/2022, recante criteri applicativi in materia di agevolazioni nel settore culturale, nonché la deliberazione 669/2022, che ha fissato i criteri per la concessione di sussidi per eventi turisticamente rilevanti che non hanno avuto luogo a causa dell'emergenza da Covid-19.

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 specialità, mentre la loro riscoperta da parte delle Regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti di nuova generazione e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

È una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni dove, in passato, veniva utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Re-

gioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Prova ne è, come già messo in luce in precedenza, l'esperienza delle Regioni Marche e Veneto.

La scelta dell'attribuzione all'Esecutivo regionale dell'esercizio del potere, comunque, non ha prodotto gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali continuano a ricorrere ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della "deregolamentazione". La stessa Regione ha sottolineato già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione⁴² che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio). Le medesime riflessioni sono contenute nel Rapporto sulla legislazione della Lombardia. Quest'ultima, infatti, pur confermando il recente interesse per la produzione regolamentare, evidenzia, nelle più recenti leggi regionali approvate, la frequenza a rinviare "a successivi atti di secondo livello più flessibili e di natura non regolamentare, per lo più deliberazioni della Giunta regionale ma anche decreti della dirigenza"⁴³.

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste ultime sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 55 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 468 degli anni 2001-2022⁴⁴. 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 429 regolamenti, 301 risultano emanati dal 2001 al 2022, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 446 e 459 regolamenti, 356 e 389 risalgono al periodo *post* riforme costituzionali e statutarie (*cf.* tabella 7).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, sembra dare buoni frutti, anche se va monitorata, in futuro e per alcune Regioni, la riduzione del dato registrata già a partire dal 2021. Il riferimento è alla Regione Toscana che conferma, anche nel 2022, una significativa flessione del ricorso alla fonte secondaria. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione la diminuzione della produzione regolamentare potrebbe essere la diretta conseguenza della diminuzione della produzione legislativa "magari accompagnata da un suo focalizzarsi su materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O - come si concludeva in modo dubitativo lo scorso rapporto - ridimensio-

⁴² Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008*, p. 116 ss.

⁴³ Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2022-2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio 2022-febbraio 2023 e XI legislatura), 2023*, p. 34. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

⁴⁴ La difformità del dato rispetto a quello degli anni precedenti è dovuto ad un riconteggio dei regolamenti (emanati dalla I legislatura al 31 dicembre 2022) da parte della Regione.

namento strutturale? Due anni non sono abbastanza per una conclusione, forse da quello in corso arriverà qualche indicazione in più⁴⁵.

L'esiguità del dato delle altre Regioni e, in particolare, di alcune è indicativo, invece, 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 programmi⁴⁶.

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 2022, ai regolamenti relativi ai servizi (36,0%) seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (29,9%), quelli inerenti al territorio (15,5%), quelli dell'ordinamento istituzionale (15,2%). Per le leggi, invece, prevale il macrosettor della "finanza regionale" (31,8%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (25,8%), dallo "sviluppo economico" (15,2%), dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (11,2%) e dall'"ordinamento istituzionale"(8,0%).

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 macrosettor della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, è sostanzialmente confermata la tendenza delle Regioni a

⁴⁵ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, maggio 2023, p. 194. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

⁴⁶ 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 2022, 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 2022 prevedono l'adozione di 617 atti di Giunta e 31 atti di Consiglio mentre le leggi del 2021 ne prevedevano, rispettivamente, 782 e 31 (nel 2020 762 e 67, nel 2019, 734 e 47, nel 2018, 1.061 e 60). Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le Regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli "strumenti del riordino normativo". Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Quanto ai rinvii previsti dalle leggi del 2022, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli del Lazio (86), della Liguria (62), dell'Emilia-Romagna (60) e della Lombardia (60) mentre tra le specialità i dati più rilevanti sono quelli della PA di Trento (79) e della PA di Bolzano (63). Nel 2021, tra le Regioni ordinarie, spiccavano la Lombardia (95) e il Lazio (78). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti erano quelli della Valle d'Aosta e della PA di Trento con, rispettivamente, 83 e 52 atti di Giunta dei quali ne era prevista l'adozione.

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 it-ticoltura") 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 sottolineato nei precedenti Rapporti e soprattutto nelle analisi relative alla produzione legislativa sia di settori tradizionalmente regionali, sia di ambiti materiali attribuiti dal Titolo V rinnovato, sui quali le Regioni hanno sviluppato ampie capacità di intervento, sperimentando discipline puntuali e, in qualche caso, anche originali.

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2022

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	47	2	49	4,1
Basilicata	45	3	48	6,3
Calabria	55	19	74	25,7
Campania	19	13	32	40,6
Emilia R.	25	2	27	7,4
Lazio	21	19	40	47,5
Liguria	17	2	19	10,5
Lombardia	35	15	50	30,0
Marche	33	8	41	19,5
Molise	28	1	29	3,4
Piemonte	28	11	39	28,2
Puglia	33	11	44	25,0
Toscana	43	5	48	10,4
Umbria	18	5	23	21,7
Veneto	32	2	34	5,9
Totale Regioni ordinarie	479	118	597	19,8
Friuli V. Giulia	23	81	104	77,9
P.a. Bolzano**	17	162	179	90,5
P.a. Trento	21	19	40	47,5
Sardegna	25	0	25	0,0
Sicilia	16	3	19	15,8
Trentino A.A.	9	9	18	50,0
Valle d'Aosta	33	2	35	5,7
Totale Regioni spec.e P.a.	144	276	420	65,7
TOTALE	623	394	1.017	38,7

* Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

** I 162 atti indicati sono: 37 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 20 di manutenzione, e 125 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 28 di manutenzione.

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2022

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	537	59	596	9,9
Basilicata	212	91	303	30,0
Calabria	406	90	496	18,1
Campania	171	249	420	59,3
Emilia R.	264	19	283	6,7
Lazio	283	177	460	38,5
Liguria	309	19	328	5,8
Lombardia	274	148	422	35,1
Marche	339	208	547	38,0
Molise	184	5	189	2,6
Piemonte	283	149	432	34,5
Puglia	355	80	435	18,4
Toscana	473	163	636	25,6
Umbria	206	48	254	18,9
Veneto	334	22	356	6,2
Totale Regioni ordinarie	4.630	1.527	6.157	24,8
Friuli V. Giulia	440	1.278	1.718	74,4
P.a. Bolzano	270	280	550	50,9
P.a. Trento	312	117	429	27,3
Sardegna	191	0	191	0,0
Sicilia	207	22	229	9,6
Trentino A.A.	75	100	175	57,1
Valle d'Aosta	407	57	464	12,3
Totale Regioni spec.e P.a.	1.902	1.854	3.756	49,4
TOTALE	6.532	3.381	9.913	34,1

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2022

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.242	239	1.481	16,1
Basilicata	365	344	709	48,5
Calabria	883	206	1.089	18,9
Campania	374	472	846	55,8
Emilia R.	528	43	571	7,5
Lazio	743	503	1.246	40,4
Liguria	631	19	650	2,9
Lombardia	675	411	1.086	37,8
Marche	963	814	1.777	45,8
Molise	509	14	523	2,7
Piemonte	604	478	1.082	44,2
Puglia	787	235	1.022	23,0
Toscana	952	671	1.623	41,3
Umbria	347	138	485	28,5
Veneto	751	46	797	5,8
Totale Regioni ordinarie	10.354	4.633	14.987	30,9
Friuli V. Giulia	2.694	3.232	5.926	54,5
P.a. Bolzano	812	1.326	2.138	62,0
P.a. Trento	546	267	813	32,8
Sardegna	540	0	540	0,0
Sicilia	836	74	910	8,1
Trentino A.A.	124	249	373	66,8
Valle d'Aosta	1.034	218	1.252	17,4
Totale Regioni spec.e P.a.	6.586	5.366	11.952	44,9
TOTALE	16.940	9.999	26.939	37,1

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole - 2022

Regioni e province autonome	Totale parole leggi A	Totale parole regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	100.511	15.052	115.563	13,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	67.471	19.350	86.821	22,3
Campania	31.709	64.481	96.190	67,0
Emilia R.	39.970	2.687	42.657	6,3
Lazio	102.027	47.410	149.437	31,7
Liguria	51.586	n.d.	n.d.	-
Lombardia	84.704	36.580	121.284	30,2
Marche	63.131	52.075	115.206	45,2
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	51.259	33.607	84.866	39,6
Puglia	73.415	18.380	91.795	20,0
Toscana	93.650	62.010	155.660	39,8
Umbria	33.465	9.083	42.548	21,3
Veneto	58.513	4.112	62.625	6,6
Totale Regioni ordinarie	851.411	364.827	1.216.238	30,0
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	62.380	23.307	85.687	27,2
Sardegna	n.d.	0	n.d.	-
Sicilia	64.152	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	12.773	34.504	47.277	73,0
Valle d'Aosta	85.779	12.229	98.008	12,5
Totale Regioni spec.e P.a.	225.084	70.040	295.124	23,7
TOTALE	1.076.495	434.867	1.511.362	28,8

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2022 - 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)	0
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	0
		4	Personale e amministrazione	50
		5	Enti locali, decentramento	5
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	5
		7	Multimateria	0
			Totale	60
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	11
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	16
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	19
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	35
		10	Caccia, pesca e itticoltura	10
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	8
		13	Multimateria	4
	Totale	118		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	17
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	20
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	0
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	9
		7	Protezione civile	4

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	8	Altro (es.usi civici)	1
		9	Multimateria	0
			Totale	61
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	21
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	56
		4	Istruzione scolastica e universitaria	11
		5	Formazione professionale	14
		6	Lavoro	3
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	9
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	9
		12	Sport	4
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	10
		14	Multimateria	1
	Totale	142		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	8
		4	Multimateria	2
	Totale	12		
6	Multisettores*			1
TOTALE				394

* 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 - 2022

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	2	1	50,0
Basilicata	3	0	0,0
Calabria	19	11	57,9
Campania	13	3	23,1
Emilia R.	2	0	0,0
Lazio	19	11	57,9
Liguria	2	2	100,0
Lombardia	15	8	53,3
Marche	8	3	37,5
Molise	1	1	100,0
Piemonte	11	6	54,5
Puglia	11	7	63,6
Toscana	5	2	40,0
Umbria	5	1	20,0
Veneto	2	1	50,0
Totale Regioni ordinarie	118	57	48,3
Friuli V. Giulia	81	41	50,6
P.a. Bolzano*	162	48	29,6
P.a. Trento	19	14	73,7
Sardegna	0	0	-
Sicilia	3	1	33,3
Trentino A.A.	9	2	22,2
Valle d'Aosta	2	0	0,0
Totale Regioni spec.e P.a.	276	106	38,4
TOTALE	394	163	41,4

*I 162 atti indicati sono: 37 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 20 di manutenzione, e 125 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 28 di manutenzione.

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2022

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo*	140	15	125
Basilicata	123	5	118
Calabria**	278	55	223
Campania	163	6	157
Emilia R.	117	70	47
Lazio	459	69	390
Liguria	163	75	88
Lombardia	255	92	163
Marche	164	55	109
Molise	89	16	73
Piemonte	429	158	271
Puglia***	523	93	430
Toscana	446	139	307
Umbria	269	95	174
Veneto	110	49	61
Totale Regioni ordinarie	3.728	992	2.736
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.112	533	579
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	201	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	281	4	277
Valle d'Aosta	131	80	51
Totale Regioni spec.e P.a.	1.725	617	907
TOTALE	5.453	1.609	3.643

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

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

*** La difformità del dato (rispetto a quello indicato nei precedenti Rapporti) è dovuto a un riconteggio dei regolamenti emanati dalla I legislatura al 31 dicembre 2022 da parte della Regione.

5. LA LEGISLAZIONE IN EUROPA

*a cura dell'Ufficio legislazione straniera
del Servizio Biblioteca della Camera*

Nel presente capitolo è analizzata la legislazione di alcuni Stati europei nell'anno 2022. Per l'anno 2021 si rinvia al capitolo, sempre a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera, presente nella versione on-line del rapporto, disponibile su: www.temi.camera.it

5.1 Francia

Nel 2022 il Parlamento francese ha approvato in tutto **62 leggi**, così suddivise: 38 leggi ordinarie, 2 leggi organiche, 19 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 3 leggi di ratifica di ordinanze.

Come si evince dai grafici sottostanti, nel 2022 le leggi approvate in Francia sono state per il **61%** di iniziativa governativa e per il **39%** di iniziativa parlamentare. Valori di poco differenti si erano registrati nel 2021 (58% di iniziativa governativa e 42% di iniziativa parlamentare).

Il settore di intervento privilegiato, escludendo l'ordinamento istituzionale estero, con il quale vengono classificate principalmente le leggi di ratifica, è stato quello dei servizi alle persone e alle comunità con quasi il **31%**, seguito dall'ordinamento istituzionale interno (**24%**).

Grafico 1 - Leggi in Francia nel 2022 - Iniziativa

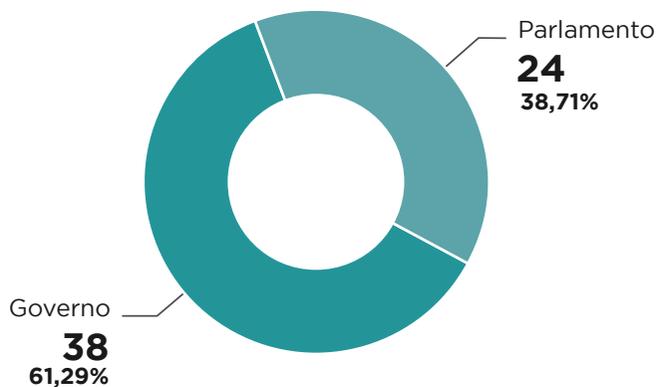
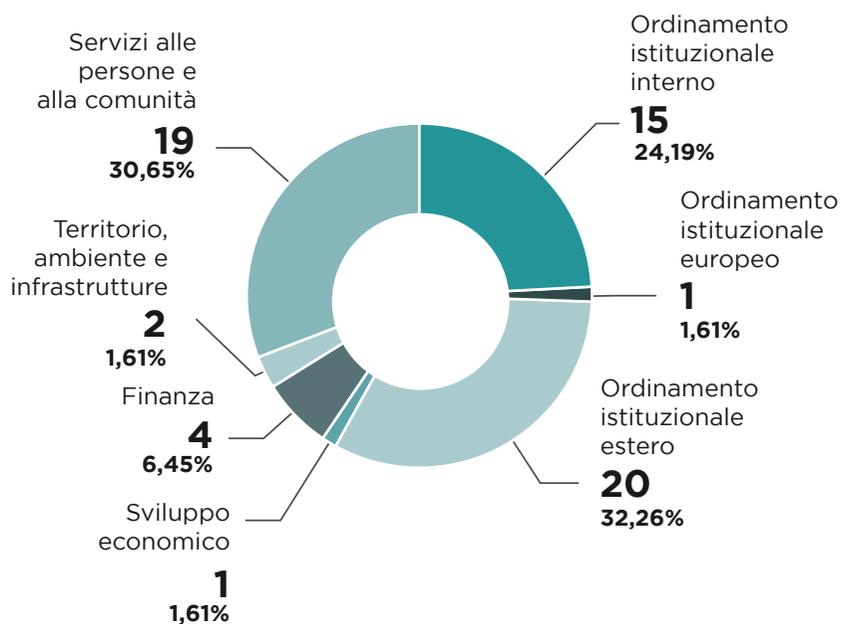


Grafico 2 - Leggi in Francia nel 2022 - Ambiti di intervento



5.2 Germania

Nel 2022 il Parlamento tedesco ha approvato in totale **107 leggi**: 101 leggi federali ordinarie e 6 leggi di ratifica di trattati internazionali.

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Germania sono state per il **63,5%** di iniziativa governativa e per il **36,5%** di iniziativa parlamentare. Diminuisce quindi, rispetto al 2021, la percentuale di leggi di iniziativa governativa (nel 2021 il 16% delle leggi era risultato di iniziativa parlamentare ed l'84% di iniziativa governativa).

Il settore di intervento privilegiato è stato quello della finanza (**24%**), seguito dal settore dei servizi alle persone e alla comunità (**22%**).

Grafico 3 - Leggi in Germania nel 2022 - Iniziativa

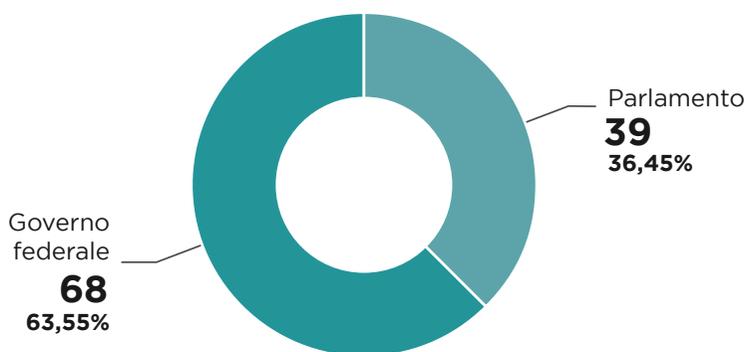
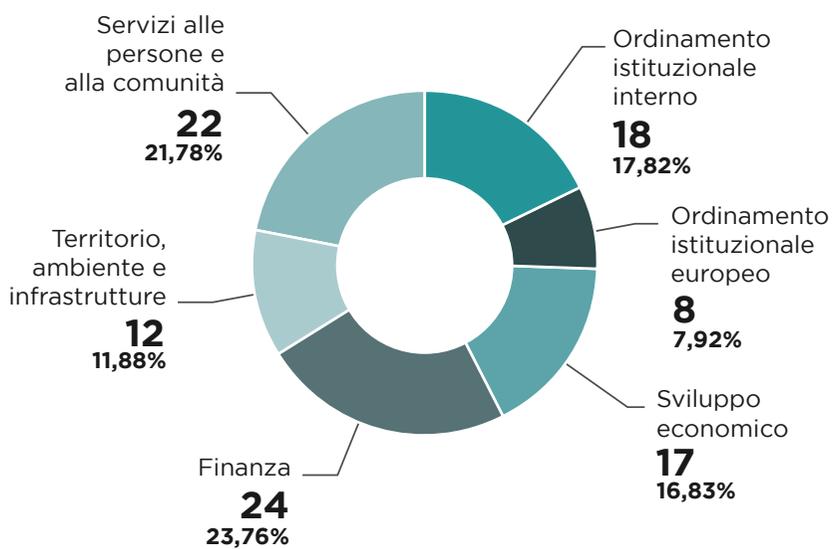


Grafico 4 - Leggi in Germania nel 2022 - Ambiti di intervento



5.3 Regno Unito

Di tutte le **48 leggi** approvate nel Regno Unito nel 2022 35 sono state di iniziativa governativa, 13 di iniziativa parlamentare e nessuna di iniziativa mista (nel 2021 le leggi approvate di iniziativa parlamentare erano 7).

I settori di intervento privilegiati sono stati quelli sei servizi alle persone e alla comunità (**34%**) e dell'ordinamento istituzionale interno (**29%**).

Grafico 3 - Leggi nel Regno Unito nel 2022 - Iniziativa

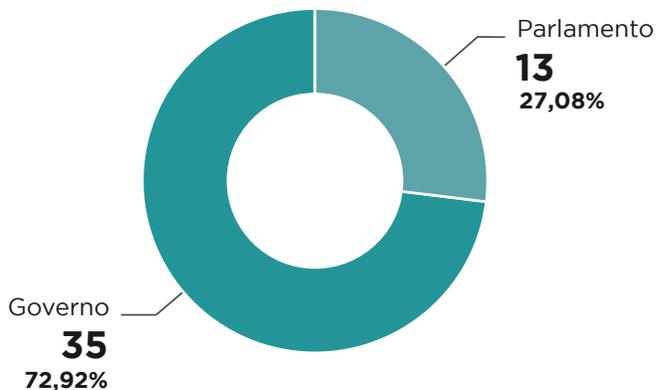
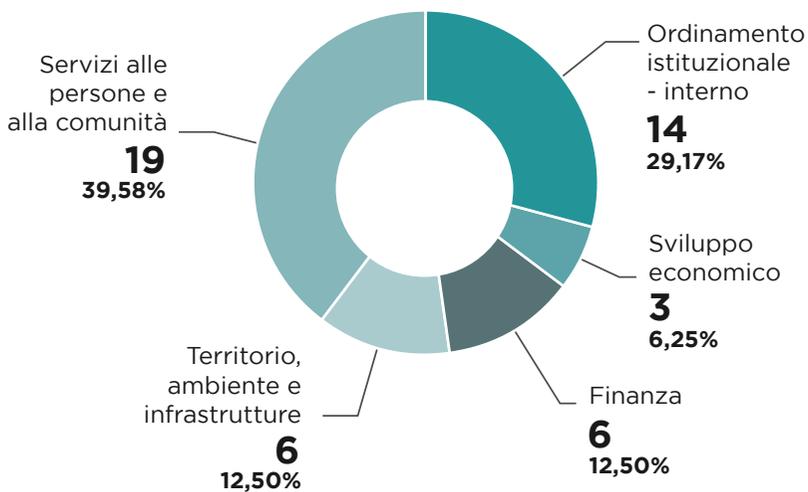


Grafico 4 - Leggi nel Regno Unito nel 2022 - Ambiti di intervento



5.4 Spagna

Nel 2022 il Parlamento spagnolo ha approvato **74 leggi**, delle quali **15 organiche** e **39 ordinarie**. Durante il medesimo anno sono stati emanati **20 decreti legge**. L'anno in esame non ha visto l'approvazione di alcun decreto legislativo.

Come si evince dai grafici sottostanti, le leggi approvate in Spagna sono state per il **74%** di iniziativa governativa e per il **24%** di iniziativa parlamentare o delle Comunità autonome (nel 2021 si era avuto un dato dell'**86%** di iniziativa governativa, del **14%** tra quelle delle Comunità Autonome e quelle di iniziativa parlamentare).

I settori di intervento privilegiato sono stati quello dell'ordinamento istituzionale interno (**28%**) seguito da quelli della finanza (**19%**) e dei servizi alle persone e alle comunità (**19%**).

Grafico 5 - Leggi in Spagna nel 2022 - Iniziativa

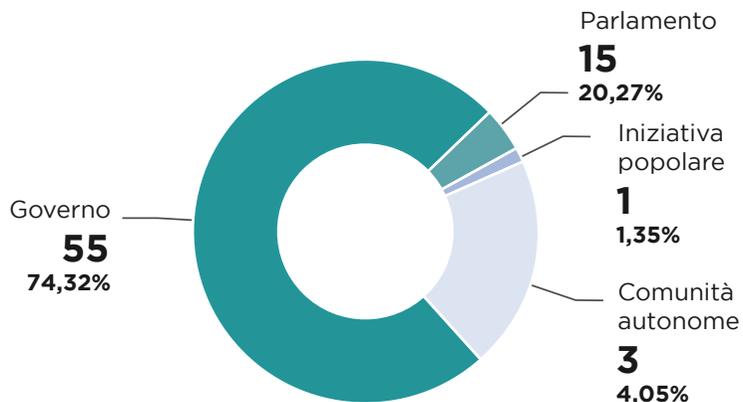
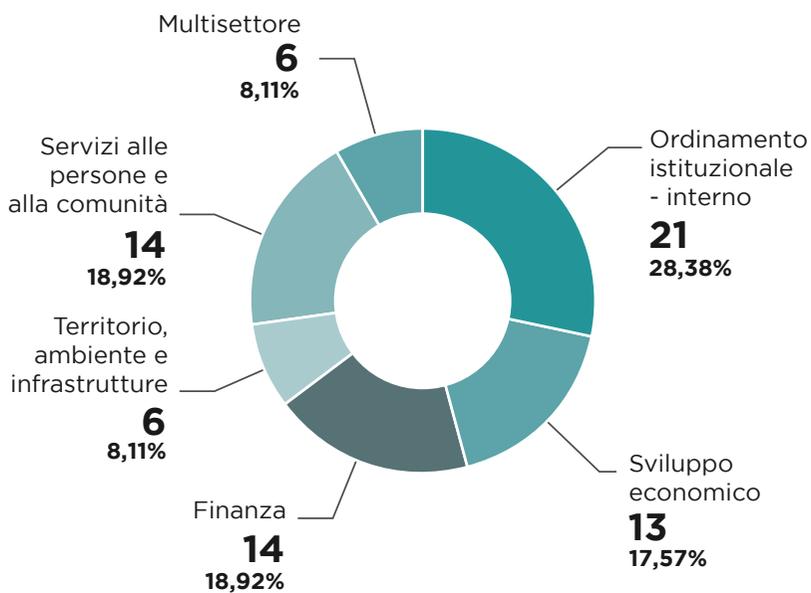


Grafico 6 - Leggi in Spagna nel 2022 - Ambiti di intervento



6. LA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

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

6.1 Le principali tendenze della produzione normativa dell'UE

La produzione normativa

Al **31 maggio 2023**, a **circa 3 anni e 11 mesi dall'avvio della 9ª legislatura europea**, iniziata il **2 luglio 2019**, la produzione normativa dell'UE registra il consolidamento di alcune tendenze già delineatesi nella legislatura precedente (2009-2014).

Sul piano quantitativo, in base ai dati riportati nella tabella 1, l'elemento maggiormente significativo è la tendenza ad una **lieve diminuzione del numero complessivo di atti normativi** adottati dalle Istituzioni dell'Unione.

Se nella 7ª legislatura il numero complessivo di atti ammontava a 11.923 e nell'8ª legislatura risultava pari a 10.927, **al 31 maggio 2023**, ad un anno circa dalla conclusione dei lavori della legislatura in corso, il totale degli atti adottati è pari a **8.344**. Tale dato, pur considerando la crescita che solitamente si registra nel numero degli atti normativi adottati nell'ultimo anno di ciascuna legislatura, sembra prospettare - in proiezione - una leggera riduzione del totale degli atti adottati.

Nell'ambito della stessa tendenza, si conferma una **riduzione degli atti** adottati da Parlamento europeo e Consiglio, secondo la **procedura legislativa ordinaria** (ad eccezione delle decisioni che sono aumentate, soprattutto in relazione alla adozione di misure legate all'emergenza pandemica) - e degli atti adottati dalla **Commissione europea**, che costituiscono comunque circa il **72% del totale** degli atti.

Nell'ambito della **procedura legislativa ordinaria**, si confermano la **netta preferenza** accordata allo **strumento del regolamento rispetto agli altri atti** e la **fortissima riduzione del ricorso alla direttiva**.

Una inversione di tendenza è invece costituita dall'**aumento degli atti adottati dal Consiglio** secondo **procedure legislative speciali o di esecuzione**, anche in questo caso soprattutto sotto forma di **regolamenti**. Tale aumento sembra dovuto alla adozione di misure legate all'emergenza pandemica e alla aggressione russa all'Ucraina.

Con specifico riferimento agli atti della **Commissione europea**, si rileva, come già detto, una **flessione tendenziale del loro numero complessivo**, con la forte eccezione degli atti **delegati** il cui numero cresce sensibilmente, superando già a maggio 2023 quello complessivo registrato nella legislatura precedente. Ciò a fronte di una quasi speculare diminuzione dei regolamenti di esecuzione e, in misura meno marcata, delle direttive di esecuzione.

L'aumento degli atti delegati sembra motivato dall'ampio ricorso ad essi previsto dagli atti legislativi, anche in relazione a questioni di particolare rilevanza.

Merita sottolineare che l'incremento in questione concerne non soltanto i regolamenti delegati ma anche le **direttive delegate**, tipologia di atto che, come si è detto, registra

invece una generale diminuzione sia nell'ambito dell'attività legislativa che in altre procedure di natura non legislativa.

Va invece evidenziata la netta riduzione nel numero delle **decisioni** delegate a fronte dell'aumento di quelle esecutive della Commissione, in coerenza peraltro con la natura di regola non normativa di tale tipologia di atti.

Tabella 1 - Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE¹

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 31 MAGGIO 2023
Procedura legislativa ordinaria			
Regolamenti	303	280	212
Direttive	140	96	42
Decisioni	48	24	28
Totale	491	400	282
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti	554	413	400
- di cui di esecuzione*	252	204	226
Direttive	45	29	15
Decisioni	1.669	1.949	1.611
- di cui di esecuzione*	150	244	203
Totale atti Consiglio UE	2.268	2.391	2026
Atti della Commissione			
Regolamenti	5.833	4.986	3.237
- di cui delegati*	134	568	597
- di cui di esecuzione*	2.973	3.568	2299
Direttive	284	103	72
- delle quali delegate*	26	32	45
- delle quali di esecuzione*	39	24	13
Decisioni	3.047	3.484	2.717
- delle quali delegate*	4	24	6
- delle quali di esecuzione*	693	1.279	1121
Totale atti Commissione	9.164	8.136	6.026
Totale atti	11.923	10.927	8.334

¹ I dati includono gli atti adottati dall'Istituzione competente, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o dall'eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE.

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

L'iniziativa legislativa della Commissione europea

Nella legislatura in corso la **Commissione europea** ha presentato, sino al 31° maggio 2023, **368 proposte** secondo la procedura legislativa ordinaria, dato in lieve crescita rispetto alle **356 proposte** presentate nel corrispondente periodo della 8° legislatura (1° luglio 2014 - 31 maggio 2018).

Proposte presentate dalla Commissione secondo la procedura legislativa ordinaria nella 9a Legislatura						
	TOTALE	2019*	2020	2021	2022	2023**
Proposte di regolamento	253	11	73	68	69	33
Proposte di direttiva	82	0	8	32	26	16
Proposte di decisione	33	4	11	6	7	4
TOTALE	368	15	92	106	102	53

*Dal 2 luglio, data di inizio della 9a legislatura

**Sino al 31 maggio

Questo lieve aumento - che potrebbe peraltro non tradursi, alla luce dei dati già richiamati, in una crescita degli atti legislativi adottati nella legislatura in corso - può essere in larga misura attribuito alle **41 proposte settoriali** presentate in relazione al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 nonché a quelle intese ad introdurre misure legislative in risposta alla **pandemia e alla Brexit**.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente, il **regolamento** si è **ulteriormente consolidato** come **principale fonte legislativa** dell'Unione europea: **su 282** atti approvati secondo la procedura legislativa ordinaria, **i regolamenti sono 212**, pari a circa il **78%** degli atti adottati a fronte del **70%** della legislatura precedente).

Per converso, il **ricorso alla direttiva** è **ulteriormente diminuito**, passando dal **24%** degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria nella **8ª legislatura** (2014-2019) al **15% di quelli sinora adottati** nella legislatura in corso.

Merita ricordare che sino alla 6ª legislatura (2004-2009) il ricorso ai due strumenti legislativi era sostanzialmente equivalente (41% di regolamenti e 43% di direttive); già nella **7ª legislatura** (2009-2014) il **regolamento** rappresentava il **60% degli atti adottati** secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che è aumentata al **70%** nella **8ª**

legislatura (2014-2019).

Alla base della ulteriore crescita del **ricorso al regolamento** si pone, in primo luogo, una generale preferenza maturata dalla Commissione e dai colegislatori per uno strumento normativo che, in quanto direttamente applicabile, garantisce l'introduzione di una normativa più uniforme e stringente, riducendo i rischi di mancata o incoerente trasposizione delle direttive negli ordinamenti nazionali.

In questo senso argomentano esplicitamente le relazioni illustrative e le valutazioni di impatto che accompagnano gran parte delle proposte di regolamento presentate nella legislatura in corso, ad esempio con riferimento alle misure di attuazione del pacchetto "pronti per il 55%" (fit for 55%).

Si ricorda che al consolidamento di questa tendenza hanno concorso le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, che consentono l'adozione di regolamenti, secondo la procedura legislativa ordinaria, in nuovi o più ampi settori, come ad esempio nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria (aggiornati al 31 dicembre 2022) mostrano il consolidamento delle principali tendenze già manifestatesi nella legislatura precedente.

La principale è costituita dalla **conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura** (in cui il Parlamento approva senza emendamenti la posizione del Consiglio in prima lettura), 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 31 dicembre 2022
Prima lettura	85%	89%	77%
Inizio seconda lettura	8%	10%	23%
Seconda lettura	5%	1%	0%
Terza lettura	2%	0%	0%

Fonti: Legislative Affairs Unit del Parlamento europeo e Segretariato Generale del Consiglio dell'UE

Questi dati discendono, sul piano giuridico, anzitutto dall'assenza, in 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.

Il principale fattore alla base dell'approvazione degli atti nella prima lettura e nella fase iniziale della seconda lettura della procedura legislativa ordinaria risiede tuttavia, come evidenziato nei precedenti rapporti, nello sviluppo e il progressivo affinamento di **strumenti di raccordo interistituzionale** tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Ciò vale soprattutto per il **ricorso pressoché sistematico ai triloghi tra le tre Istituzioni**, che è costantemente aumentato nel corso del tempo ed è ormai divenuta una caratteristica distintiva della procedura legislativa ordinaria, al punto da essere progressivamente istituzionalizzato, dapprima con la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 e successivamente mediante l'introduzione di **apposite previsioni nel regolamento interno del Parlamento europeo** (artt. 70 - 74).

Nella legislatura in corso, sino al 31 maggio 2022, si sono svolte **554 riunioni di triloghi**.

Rispetto alle legislature precedenti, è molto significativa la crescita delle procedure concluse nella **fase iniziale della seconda legislatura (23% a fronte del 10% dell'8° legislatura e dell'8% della 7° legislatura)**, a fronte di un leggero calo di quelle concluse in prima lettura.

Ciò è dovuto principalmente al fatto che su molte delle proposte legislative presentate dalla Commissione europea verso la fine della precedente legislatura, in relazione al Quadro finanziario pluriennale, il Parlamento - che aveva concordato la sua posizione in prima lettura durante l'ottava legislatura - ha proceduto alla approvazione all'inizio della seconda lettura nei primi mesi della legislatura in corso.

Specifiche considerazioni meritano, sempre in linea con la tendenza sin qui richiamata, il fatto che nella 8ª legislatura e nell'**attuale** legislatura **non risultano procedure legislative ordinarie chiuse in terza lettura**.

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.

Nei precedenti rapporti sono stati illustrati i contenuti e i seguiti dell'**iniziativa “Legiferare meglio”**, assunta dalla Commissione europea nel 2016, degli **orientamenti sulla Better regulation**, pubblicati nel 2015 e poi, con aggiornamenti, nel novembre 2021, unitamente dalla **Better regulation tool box** nonché della comunicazione dal titolo “Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori”.

Accanto a queste iniziative, la **Commissione europea** in carica ha promosso alcune significative innovazioni in materia di qualità della legislazione. Tra queste:

- l'introduzione del **principio “one in, one out”** in base al quale ogni proposta legislativa che crea nuovi oneri dovrebbe sollevare i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, dai costi amministrativi equivalenti a livello di UE nello stesso settore di intervento. Tale **approccio è stato attuato a partire dal programma di lavoro per il 2022**; 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 stessa.

L'applicazione del diritto dell'UE

La **Commissione europea** in carica ha riservato specifica attuazione al **profilo dell'attuazione e dell'applicazione del diritto dell'UE** anche in connessione con la elaborazione della normativa dell'Unione.

In particolare, la [comunicazione](#) "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", presentata nell'ottobre 2022, illustra **l'approccio e le iniziative** che la **Commissione europea** ha assunto ed intende assumere al fine di garantire **l'attuazione del diritto dell'UE**.

Si ricorda, infatti che ai sensi dall'**articolo 17 del Trattato sull'UE**, spetta alla Commissione vigilare sull'applicazione e **dei Trattati e delle misure adottate** dalle Istituzioni in virtù dei Trattati nonché **del diritto dell'UE** sotto il controllo della Corte di giustizia.

La comunicazione costituisce lo **sviluppo** della [comunicazione](#) presentata nel dicembre 2016, intitolata, "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", nella quale la Commissione ha illustrato un **nuovo approccio strategico** fondato su **due pilastri**: da un lato, **l'estensione della valutazione sull'attuazione delle norme europee** alla verifica del rispetto dello **Stato di diritto**, delle **violazioni delle libertà fondamentali** stabilite dai Trattati e degli **interessi concreti** dei cittadini e delle imprese; dall'altro, la **promozione di strumenti ed iniziative di natura "cooperativa"** volti a facilitare la corretta attuazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri e quindi a prevenire la sua violazione, nonché a tenere conto degli aspetti applicativi già in **fase di elaborazione delle politiche** da parte delle Istituzioni europee.

La comunicazione riafferma ed integra questa impostazione, prospettando un ampio **ventaglio di iniziative**, articolate in **6 sezioni**:

- 1) promuovere il rispetto del diritto europeo per **sfruttarne i vantaggi nella protezione dei diritti fondamentali, nel ridurre gli oneri a carico del cittadino, delle imprese e dell'ambiente**;
- 2) promuovere uno **sforzo congiunto nei vari livelli coinvolti nell'attuazione del diritto UE** per promuoverne la sua corretta applicazione;
- 3) prevedere iniziative **per prevenire all'origine le violazioni del diritto dell'UE**, anche

già nella della sua elaborazione e tramite strumenti di individuazione e risoluzione precoce delle violazioni del diritto EU;

- 4) **individuazione precoce e risoluzione delle violazioni del diritto dell'UE;**
- 5) uso efficace delle **procedure di infrazione;**
- 6) reazione rapida ed efficace alle crisi, valutando - anche alla luce delle recenti situazioni di crisi - in che modo le norme dell'UE debbano disporre di **meccanismi integrati di flessibilità e coordinamento**, per far sì che, in caso di crisi, l'azione possa avvenire nel contesto di un quadro giuridico predefinito.

Va rilevato che nel documento in esame il ruolo dei Parlamenti nazionali, ai fini di una migliore applicazione della normativa europea, è richiamato, succintamente, soltanto in riferimento alla loro collaborazione con i Governi nazionali per l'adozione di leggi volte a recepire le direttive dell'UE e ad attuare determinati regolamenti. Non viene invece menzionato il loro ruolo nella fase di formazione del diritto e delle politiche dell'UE, incluso il cosiddetto "dialogo politico" con la Commissione europea e il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà previsto dall'apposito Protocollo allegato ai Trattati, che potrebbe incidere in misura molto significativa su molte delle azioni indicate dalla Commissione stessa per prevenire le violazioni del diritto dell'UE.

La comunicazione è all'esame, ai sensi dell'art. 127, comma 1, del Regolamento, presso la **Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati**, che ha organizzato un ampio ciclo di audizioni di rappresentanti delle istituzioni nazionali ed europee competenti, delle regioni e delle autonomie locali, di esperti della materia e di associazioni

Stampato dal CRD della Camera dei deputati su carta riciclata