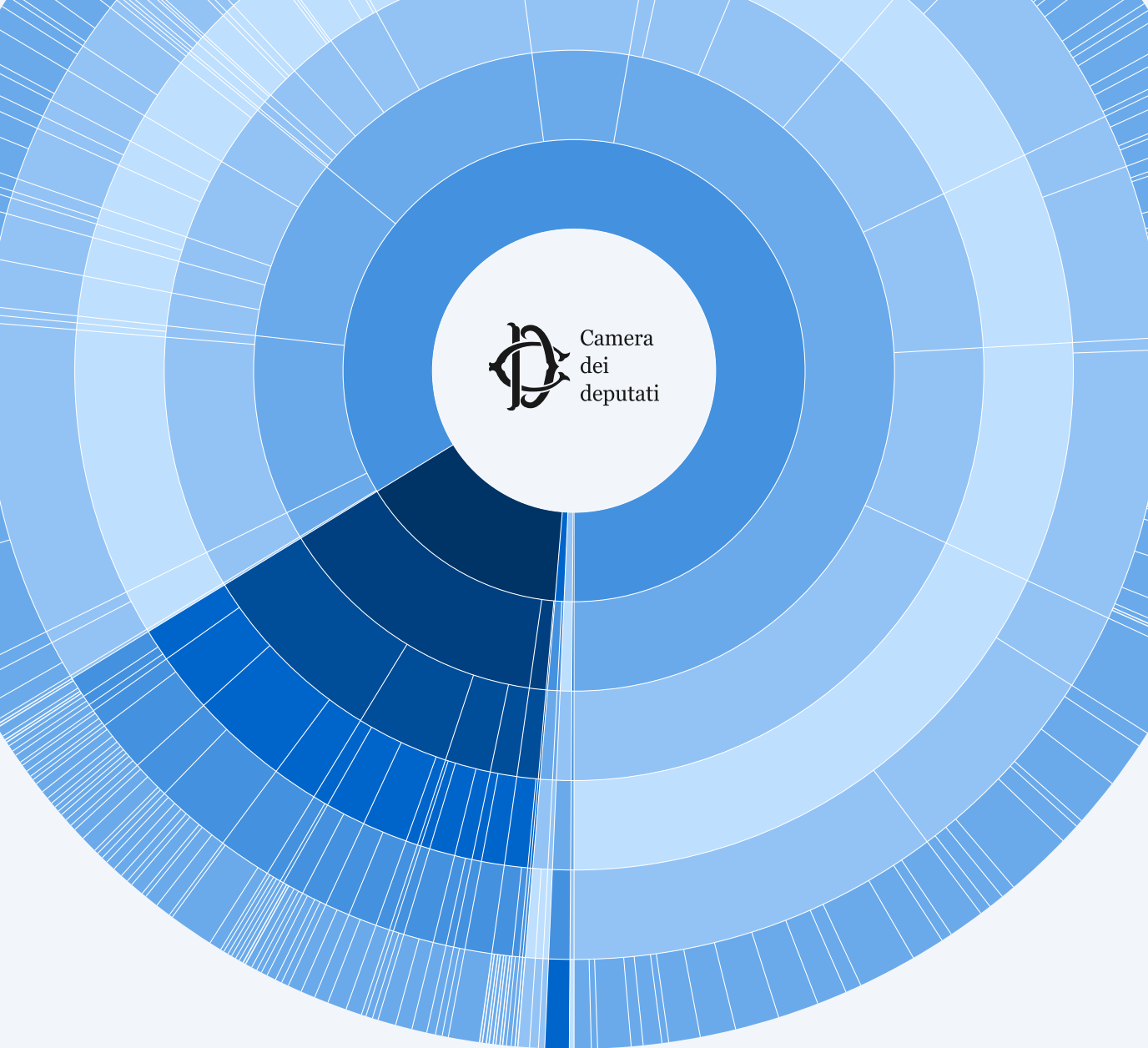




RAPPORTO 2026

La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea

La legislazione nazionale | La giurisprudenza costituzionale
La produzione normativa regionale | La legislazione in Europa
La legislazione dell'UE

Osservatorio per la legislazione e le politiche pubbliche della Camera dei deputati



RAPPORTO 2026

La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea

Osservatorio per la legislazione
e le politiche pubbliche
della Camera dei deputati



Servizio Studi

TEL 06 6760-3410

EMAIL st_segreteria@camera.it



Inquadra il QR Code o [clicca qui](#)
per leggere il rapporto online sul sito
della documentazione parlamentare.

ISBN 9788892005020

© Camera dei deputati | Roma, 2026

Indice

Nota di sintesi	7
1 La legislazione nazionale	19
1.1 La XVIII e la XIX legislatura.....	19
1.2 Le deleghe legislative.....	45
1.3 I provvedimenti attuativi.....	53
2 La giurisprudenza costituzionale	69
2.1 La giurisprudenza costituzionale nel 2025.....	69
2.2 Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel primo semestre del 2026.....	105
3 La produzione normativa regionale nel 2025	137
3.1 Analisi quantitativa e contenuti principali delle leggi regionali.....	137
3.2 Analisi quantitativa e contenuti principali dei regolamenti regionali.....	197
4 La legislazione in Europa	237
4.1 Dati di sintesi sulla legislazione in Europa.....	237
4.2 Procedimento legislativo e procedure parlamentari in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: alcune tendenze.....	245
5 La legislazione dell'Unione europea	269
5.1 Le principali tendenze della produzione normativa dell'UE.....	269
5.2 Iniziative dell'UE in materia di qualità della legislazione (<i>Better Regulation</i>).....	279

Nota di sintesi

Un Parlamento che cambia: dalla valutazione delle politiche pubbliche all'efficienza della deliberazione

Il Rapporto sulla legislazione 2026 contiene, secondo la prassi, dati sulla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea e di alcune importanti democrazie europee, aggiornati, salvo ove diversamente indicato, all'estate 2026. Insieme, è offerta una ricognizione della giurisprudenza costituzionale del 2025 e della prima metà del 2026, con riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Rispetto alle ultime edizioni del Rapporto è stata ampliata la sezione dedicata alla legislazione delle democrazie europee oggetto di analisi (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), nella quale alla tradizionale ricognizione dei dati quantitativi della legislazione è stata affiancata una rassegna delle principali recenti tendenze riguardanti il procedimento legislativo e le procedure parlamentari.

La presente edizione del Rapporto è stata realizzata, per la prima volta, anche con il supporto di Norma, il *chatbot* di intelligenza artificiale che consente di esplorare, in modo intuitivo, la produzione legislativa, utilizzando solo dati pubblici e certificati, sviluppato con la supervisione dell'Amministrazione della Camera dei deputati nell'ambito delle iniziative assunte in materia di utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito parlamentare dal Comitato di vigilanza sulle attività di documentazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera. Il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale nel lavoro parlamentare è stato centrale nelle attività del Comitato della XIX legislatura: non solo è stata promossa la realizzazione di tre applicazioni che, attraverso il ricorso all'IA, accrescono l'efficienza del lavoro parlamentare e rafforzano la capacità di collegamento fra elettore ed eletti, utilizzando dati certificati, ma ha anche

recentemente adottato linee guida per i deputati per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale a supporto del loro lavoro. Le linee guida — che collocano la Camera in una ristretta cerchia di Parlamenti europei che hanno affrontato in modo esplicito il tema — si basano, in applicazione della normativa vigente, sui seguenti principi: mantenimento costante del controllo umano, anche a fini di responsabilità; verifica delle informazioni e dei dati inseriti negli strumenti di IA utilizzati, verifica delle fonti, trasparenza nell'utilizzo, adeguatezza. Le linee guida fanno seguito al codice di condotta sull'impiego della intelligenza artificiale già adottato per le strutture dell'Amministrazione della Camera.

Con l'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale è stato, altresì, realizzato il nuovo sito della Camera di monitoraggio della produzione legislativa, www.osservatorio-legislazione.camera.it, che viene messo in linea in contemporanea alla pubblicazione del presente Rapporto.

Si tratta di un complesso di iniziative per un utilizzo consapevole degli strumenti di intelligenza artificiale in ambito parlamentare, volte a garantire che il miglioramento della quantità e della qualità dei dati che quei sistemi, sotto la responsabilità e il controllo umano, possono fornire, si coniughi con le esigenze di affidabilità, responsabilità e trasparenza dei processi e degli attori coinvolti, e che, in ultima analisi, riguardano il funzionamento del sistema democratico.

Le tendenze in corso

Il confronto con le **altre realtà europee** ([v. capitolo 4](#)) consente di inserire le tendenze della produzione legislativa nazionale in un contesto più ampio. Tutte le principali democrazie europee vivono infatti sfide inedite.

Si tratta del riflesso di situazioni di polarizzazione politica e di volatilità dell'elettorato, in società che appaiono sotto stress per le complesse sfide degli ultimi anni: la pandemia; le tensioni sul mercato energetico, legate alle guerre in corso, le conseguenze sull'inflazione; la transizione energetica e quella digitale, con i rischi e le opportunità derivanti dalla diffusione dell'intelligenza artificiale; il perdurante rilievo del tema della gestione dei flussi migratori.

Questo stress delle società diventa anche stress dei Parlamenti.

Non a caso, in Francia, per la inedita situazione che caratterizza l'attuale fase politica, per due anni consecutivi, si è fatto ricorso all'esercizio provvisorio di bilancio previsto dall'articolo 47.4 della Costituzione;

alla proroga del bilancio precedente ha fatto ricorso, anche in questo caso per tre anni consecutivi (nel 2023, 2024 e nel 2025), anche la Spagna mentre la Germania, nel marzo 2025, ha visto l'approvazione di una significativa riforma costituzionale in materia di bilancio da parte del Bundestag uscente ad elezioni politiche già avvenute.

In questo quadro, l'Italia, nella legislatura in corso, a fronte della stabilità del Governo, continua a presentare, nella produzione legislativa ([v. capitolo 1](#)), tendenze che si registrano da diverse legislature e che si sono ulteriormente consolidate negli anni dell'emergenza pandemica, a partire dal **consistente ricorso alla decretazione d'urgenza**. Al 13 luglio 2026 il 34,4% delle leggi approvate nella XIX legislatura è rappresentato da leggi di conversione di decreti-legge ed in queste leggi è concentrato il 57,2% del numero complessivo di parole della legislazione prodotta nella legislatura.

Si tratta di un dato che trascina con sé le criticità da tempo segnalate dai rapporti sulla legislazione: il carattere plurisetoriale dei decreti-legge, che incide sul carattere frammentario della produzione legislativa; la conseguente difficoltà di un'efficace istruttoria legislativa nei tempi già ristretti imposti dal termine costituzionale di conversione, che diventa particolarmente rilevante per l'analisi delle proposte emendative. Ciò conduce, in un numero significativo di casi, all'approvazione di disposizioni che necessitano di ulteriori interventi normativi a breve intervallo di tempo.

A tale ultimo proposito, attraverso l'uso di strumenti di intelligenza artificiale, è stato possibile elaborare un indice della "precarietà" degli interventi legislativi, basato sul campione delle leggi approvate tra il 2020 e il 2025; ne emerge che il 44% dei decreti-legge ha conosciuto ulteriori modifiche entro i 180 giorni successivi alla conversione in legge; per le leggi ordinarie le modifiche operate entro i 180 giorni successivi all'entrata in vigore sono solo il 13% ([vedi l'apposito box](#) nel primo paragrafo del capitolo 1).

Infine, le difficoltà di esame dilatano i tempi della prima lettura, contribuendo al c.d. monocameralismo alternato. In questa legislatura solo 2 dei 117 decreti-legge convertiti hanno conosciuto un secondo passaggio nel primo ramo di esame.

Permane la tendenza alla approvazione di disposizioni che, anche per l'incertezza sulle scelte da compiere, prevedono il rinvio a provvedimenti attuativi, il cui tasso poi di effettiva adozione, come segnalato anche dal Rapporto ([vedi il terzo paragrafo del capitolo 1](#)) risulta basso:

al 1° maggio 2024 risultavano da adottare nel complesso 544 provvedimenti attuativi, al 1° maggio 2025 608, al 15 settembre 2026 561 (i dati, secondo la prassi, comprendono anche gli atti di normazione secondaria previsti da leggi approvate nella XVIII legislatura: in particolare, sul numero da ultimo indicato 79 atti da adottare risultano riferiti a provvedimenti approvati nella precedente legislatura).

Ciò detto, se (come avviene nel capitolo 1) confrontiamo questi dati sulla decretazione d'urgenza con quelli del corrispondente periodo della XVIII legislatura – nella quale la produzione legislativa è stata profondamente condizionata dall'emergenza pandemica – la percentuale di leggi di conversione sul totale della legislazione sopra richiamata (34,4%) risulta leggermente più bassa di quella registrata nel corrispondente periodo della passata legislatura (35%); significativamente più bassa è poi la percentuale relativa al numero di parole delle leggi contenute nei decreti-legge convertiti (57,2% rispetto al 66,5%).

Inoltre, il fenomeno, da ritenere patologico della “confluenza” tra decreti-legge, oltre ad essere in significativo calo rispetto alla precedente legislatura (14 “confluenze” in questa legislatura a fronte delle 35 del medesimo periodo della scorsa legislatura), conosce un andamento decrescente anche nel corso della legislatura (2 nel periodo 13 ottobre 2022-31 dicembre 2022; 4 nel 2023; 4 nel 2024; 2 nel 2025 e 2 nel 2026). Il fenomeno ha visto una ripresa solo negli ultimi mesi, con i decreti-legge varati per affrontare la crisi energetica conseguente alla guerra tra USA, Israele e Iran.

Permane infine la consistente capacità del Parlamento di “trasformare” i decreti-legge, per quanto essa appaia in diminuzione rispetto alla precedente legislatura: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione, i testi sono cresciuti del 58,1% con riferimento al numero di commi e del 61,9% con riferimento al numero di parole, contro il 64,2% in termini di commi e il 68,9% in termini di parole della XVIII legislatura.

Da segnalare anche come, nel corso della legislatura, sia aumentato (*si veda il secondo paragrafo del capitolo 1*) il ricorso alla **delegazione legislativa**, che si conferma strumento di importanti misure di riforma settoriale: al 15 settembre 2026 la percentuale di leggi contenenti deleghe legislative risulta dell'8,5% a fronte del 6,7% dell'insieme della XVIII legislatura. Merita segnalare, in questo quadro, il processo riformatore innescato dalla legge n. 111 del 2023 di delega fiscale, che ha visto l'adozione di 29 decreti legislativi.

In generale, e al di là dell'esempio citato, il ricorso alla delega legislativa, che pure potrebbe rappresentare l'occasione per una legislazione meno frammentaria e più organica, presenta, nell'esperienza della legislatura in corso, due profili problematici: in primo luogo, come emerge da una statistica dei pareri del Comitato per la legislazione ([si veda il box](#) nel secondo paragrafo del capitolo 1), la difficoltà di definire i principi e criteri direttivi di delega; frequente — lo segnalano il 38,2% dei pareri del Comitato su progetti di legge contenenti deleghe legislative — è ad esempio la sovrapposizione tra oggetti di delega e principi e criteri direttivi; in secondo luogo, la difficoltà di dare attuazione alle deleghe: al 15 settembre 2026, al netto delle deleghe contenenti attuazione del diritto dell'Unione europea — e merita ricordare anche, sul punto, che il 60,9% dei decreti legislativi adottati è di attuazione di normative UE — il tasso di attuazione delle deleghe conferite risulta essere del 38 per cento. Fa eccezione, in questo contesto, come già si è visto, l'ampia attuazione data alla delega fiscale di cui alla legge n. 111 del 2023.

La **legislazione regionale** ([v. capitolo 3](#)) appare confermare le tendenze già evidenziate negli ultimi rapporti: si tratta di una legislazione che si concentra su materie di legislazione concorrente (58,4% delle 435 leggi approvate nel 2025 nel complesso delle Regioni a statuto ordinario), a conferma di una difficoltà di definire i confini tra legislazione statale e legislazione regionale, come testimonia anche la giurisprudenza costituzionale ([v. capitolo 2](#)). Il regionalismo italiano appare caratterizzato dalla dialettica tra richieste di autonomia ed esigenze unitarie; questa dinamica si riflette anche sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che prosegue dopo la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. Ai sensi della procedura prevista dalla legge n. 86 del 2024, tra il maggio e il luglio 2026 sono stati infatti esaminati dalle Camere gli schemi di intesa preliminari con quattro Regioni (Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto) relativi al trasferimento di funzioni in materie non direttamente riconducibili a livelli essenziali di prestazione; i relativi disegni di legge di approvazione delle intese sono stati deliberati dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 ottobre 2026 e, alla data di chiusura del presente Rapporto, sono in via di trasmissione alle Camere.

Anche per quello che riguarda la **normativa dell'Unione europea** ([v. capitolo 5](#)) appaiono in larga misura confermate le tendenze emerse nell'ultimo Rapporto sulla legislazione, con la prevalenza — che

perdura, in vero, dalla legislatura europea 2009-2014 — dei regolamenti sulle direttive, quale fonte di produzione legislativa, e il crescente ricorso agli atti delegati ed esecutivi.

Si conferma anche il crescente coinvolgimento degli organi parlamentari italiani nella formazione della legislazione e delle politiche dell'Unione europea. Si è registrato, infatti, un incremento sul piano quantitativo e qualitativo delle pronunce adottate in esito all'esame di progetti di atti dell'Unione europea, soprattutto nell'ambito del controllo di sussidiarietà. In particolare, nella legislatura in corso (dati al 30 settembre 2026), sono stati esaminati 153 progetti di atti nell'ambito della verifica di sussidiarietà, adottando in esito 110 documenti; tra questi 16 i pareri motivati per violazione del principio di sussidiarietà. Il Governo dà conto sistematicamente dei seguiti dati nei negoziati svolti a livello UE, sia sul merito sia con riferimento al principio di sussidiarietà, attraverso la trasmissione di apposite relazioni.

Il possibile rinnovamento: la conoscenza in Parlamento

Il periodo trascorso dalla pubblicazione del precedente Rapporto sulla legislazione 2024-2025 ha visto una rilevante novità: l'approvazione, con un'ampia condivisione fra i Gruppi (nessun voto contrario), nel febbraio 2026, di una **riforma di portata significativa del Regolamento della Camera**, che sarà applicata — per garantire un opportuno “velo di ignoranza” rispetto agli effettivi equilibri politici in cui essa si calerà — a partire dalla XX legislatura. Come è noto, le modifiche approvate nel mese di febbraio 2026 costituiscono il punto di approdo finale di un processo avviato già ad inizio legislatura, nel 2022, con l'approvazione delle modifiche regolamentari strettamente conseguenti alla riduzione del numero dei deputati e proseguito, nel 2024, con interventi sulla razionalizzazione di fasi e tempi dei procedimenti ed altri aggiornamenti del Regolamento.

Tra i punti qualificanti della riforma, come si vedrà meglio di seguito, vi è l'attenzione per lo sviluppo in ambito parlamentare delle attività di valutazione delle politiche pubbliche, come parte dei processi deliberativi per promuovere una migliore qualità della legislazione.

In tal senso, la riforma del Regolamento del 2026 riprende peraltro proposte del documento conclusivo approvato dal Comitato per la legislazione della Camera nel settembre 2025, al termine dell'indagine conoscitiva sulle attuali tendenze della produzione legislativa svolta congiuntamente con il Comitato per la legislazione del Senato e si

riallaccia ad alcune riflessioni svolte nella nota di sintesi del precedente Rapporto 2024-2025, che recava il titolo *Il Parlamento nella definizione delle nuove politiche pubbliche*.

In quella sede, era stato infatti rilevato come le complesse transizioni in atto richiedano un rinnovato ruolo dei Parlamenti e delle Assemblee legislative. Ciò soprattutto quando si tratta di processi complessi — si pensi alla transizione ecologica, a quella energetica, a quella digitale e dell'intelligenza artificiale — che coinvolgono tutti i principali livelli di governo: quello dell'Unione europea, quello nazionale, quello regionale.

Già da molti anni, in particolare a partire dalle crisi economico-finanziaria del 2008 e del debito sovrano del 2010-2011 (lo segnalava, d'altra parte, già la nota di sintesi del Rapporto sulla legislazione 2014), i sistemi democratico-rappresentativi devono rispondere ad una percezione diffusasi nelle società e cioè che le decisioni siano prese in un "altrove" lontano dai momenti e dai luoghi di effettivo esercizio della sovranità popolare. E la risposta a questa percezione non può che essere appunto il confronto trasparente nelle aule parlamentari.

Nel contesto di polarizzazione in corso è però necessario che la deliberazione parlamentare sia assunta secondo un metodo che consenta di percepirla come adeguatamente ponderata e non come il prodotto di contrapposizioni identitarie, che riproducono quelle del sistema mediatico e dell'infosfera digitale. E, a tal fine, assume rilievo l'integrazione all'interno del procedimento di formazione della legge dei processi di valutazione delle politiche e di quelli di analisi di impatto, anche con il coinvolgimento dei soggetti coinvolti e della società civile.

Come ha dimostrato **l'esperienza di Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, l'attività parlamentare tende necessariamente a riarticolarsi in un *continuum*. In questo *continuum*, il Parlamento, in primo luogo, contribuisce, attraverso il "dialogo politico" con le Istituzioni UE e il controllo di sussidiarietà, ad indirizzare, dopo aver acquisito i necessari elementi conoscitivi di contesto, l'attività normativa dell'Unione, che ormai si svolge, come è noto, per ambiti significativi di intervento, cioè per "politiche pubbliche"; in secondo luogo, traspone nell'ordinamento interno, attraverso l'attività legislativa, le decisioni assunte in sede di Unione europea, adattandole al contesto nazionale; in terzo luogo, ne segue, attraverso attività conoscitive e di controllo, che, anche in questo caso, non possono concentrarsi su una singola legge ma su più ampie politiche pubbliche, l'attuazione in

modo da raccogliere elementi per poter tornare a deliberare su quella materia all'apertura di un nuovo "ciclo decisionale".

La riforma del Regolamento della Camera offre molti **strumenti** al riguardo.

Una specifica attenzione è stata attribuita, come già si è accennato, proprio alla **valutazione delle politiche pubbliche**, introdotta attraverso due specifiche modifiche agli articoli 16-bis e 22; con la prima è stato esteso il perimetro del parere del Comitato per la legislazione alla valutazione di impatto, con la seconda si prevede che le Commissioni permanenti possano istituire al loro interno comitati permanenti per la valutazione delle politiche pubbliche. L'attività di valutazione è quindi collocata pienamente negli organi parlamentari responsabili dell'avvio del procedimento legislativo, in continuità sia con la nostra tradizione parlamentare, caratterizzata dal consistente ricorso ad attività conoscitive a supporto della deliberazione, sia con gli indirizzi della documentazione parlamentare, che trova anch'essa la sua ragion d'essere nel suo innestarsi nel procedimento legislativo, in rapporto di stretta prossimità con il decisore politico.

L'implementazione delle riforme dovrebbe consentire alle Commissioni e al Comitato, con il supporto degli Uffici della Camera, di sviluppare, anche attraverso il ricorso alle attività conoscitive disciplinate dal Regolamento secondo criteri innovativi, un'autonoma capacità di verifica dei dati forniti dal Governo nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) e, parallelamente, contribuire a dare effettività e maggiore efficacia alla stessa attività governativa di predisposizione di AIR e VIR. In tal senso spingono, d'altra parte, anche le recenti modifiche normative apportate dalla legge n. 167 del 2025, che prevedono l'integrazione nell'AIR della valutazione di impatto di genere (VIG) e la predisposizione della valutazione di impatto generazionale (VIGE).

Le tradizionali attività conoscitive e le innovative modalità di valutazione delle politiche pubbliche potrebbero consentire una risposta efficace anche all'esigenza di **dialogo tra Parlamento e società civile** già sopra evidenziata.

Ma un ulteriore strumento in tal senso potrebbe essere rappresentato anche dalle modifiche introdotte dalla riforma del Regolamento con riferimento all'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare: il nuovo articolo 100-bis prevede, tra le altre cose, con procedura innovativa, che le commissioni permanenti, entro un mese dall'assegnazione

di un progetto di legge di iniziativa popolare (oltre che di quelli di iniziativa regionale), debbano deliberare sulla loro presa in considerazione. Se la presa in considerazione è positiva, il comma 2 dell'articolo 100-bis prevede quindi che la proposta di legge debba essere iscritta nel calendario dei lavori dell'Assemblea entro due mesi dalla deliberazione di presa in considerazione.

Nella medesima direzione di un rafforzamento degli strumenti di dialogo con la società civile andava d'altra parte anche la modifica già introdotta nel Regolamento nel 2024 per consentire la presentazione in formato elettronico delle petizioni, modifica che è stata poi oggetto di una disciplina attuativa approvata dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 19 febbraio 2025. Si tratta di uno strumento, quello delle petizioni *on line*, che ha visto un significativo sviluppo in altre democrazie europee, come la Francia e il Regno Unito (si veda su questo il [secondo paragrafo del capitolo 4](#)).

Il *leitmotiv* delle modifiche regolamentari fin qui ricostruite sembra essere quello di aumentare la capacità del Parlamento di “pensare” la società. Un Parlamento “pensante” che conosce i dati della realtà, analizza le tendenze in atto, è in grado di stimare i possibili futuri sviluppi. E questo non come esercizio di conoscenza fine a sé stesso, ma per convogliare questa conoscenza nei processi deliberativi.

Il possibile rinnovamento: dalla conoscenza della realtà all'efficienza della deliberazione

Lo sviluppo di un procedimento legislativo rinnovato, fondato sui principi della “*better regulation*” nel quale assume centralità un metodo basato sulle evidenze, richiede anche la capacità di superare il principale profilo di criticità in precedenza evidenziato: vale a dire l'eccessivo ricorso alla **decretazione d'urgenza** e l'esigenza di recuperare spazi per un procedimento legislativo ordinario, rinnovato in modo da perseguire un corretto equilibrio tra le esigenze del dibattito e del confronto, da un lato, e quelle dell'efficienza della deliberazione, dall'altro.

Anche su questo aspetto interviene la riforma regolamentare che si intreccia, in vero, con lo sviluppo e l'arricchimento di un altro motivo, che già aveva ispirato la riforma regolamentare del 1997: quello della promozione di una “**democrazia decidente**” vale a dire il rafforzamento delle capacità delle democrazie — e dei parlamenti — di decidere,

oltre che di rappresentare, per evitare il rischio di un'emarginazione dei luoghi della rappresentanza democratica a vantaggio di altre sedi decisionali. Questo profilo, in anni più recenti, è stato rilevato anche in una significativa pronuncia della Corte costituzionale, più volte utilizzata nei pareri del Comitato per la legislazione, l'ordinanza n. 60 del 2020. Tale ordinanza ha infatti ricordato che “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e della tempestività delle decisioni parlamentari che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”.

In questa ottica, la riforma recepisce, con una modifica dell'articolo 69, un'indicazione contenuta nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dal Comitato per la legislazione della Camera, congiuntamente al Comitato per la legislazione del Senato: l'ampliamento della possibilità per il Governo di ottenere l'individuazione di un **termine per la deliberazione finale** dell'Assemblea (c.d. voto a data certa). Questa possibilità, fin qui prevista solo per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 123-bis), è ora prevista anche per i progetti di legge per i quali, ai sensi dell'articolo 69, sia deliberata l'urgenza (non più di cinque, se il programma è trimestrale, non più di tre, se il programma è bimestrale).

Sul punto, l'orientamento prevalente tra gli auditi dai due Comitati è stato infatti quello di ritenere il “voto a data certa” una possibile alternativa al ricorso al decreto-legge.

Nella direzione di un esame più ordinato dei decreti-legge potrebbe andare anche la modifica introdotta all'articolo 154 del Regolamento in base alla quale si potrà procedere al **contingentamento** dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel solo caso in cui il Governo rinunci a porre la questione di fiducia.

Queste modifiche si collocano in un quadro che — sempre ai fini di una decisione più rapida e di una maggiore efficienza della Camera — intende valorizzare il confronto chiaro tra governo e gruppi di maggioranza, da un lato, e gruppi di opposizione dall'altro. Ed infatti al rafforzamento delle prerogative dei primi sopra richiamato si accompagna il potenziamento dello **statuto dell'opposizione** già delineato nella riforma del 1997, con il rafforzamento della “quota opposizione” attraverso ad esempio (articolo 77 come modificato) la previsione del diritto, per i progetti di legge iscritti in tale quota, di vedere discussi in Assemblea i testi come originariamente presentati.

Al tempo stesso, come nella riforma del Regolamento del 1997, all'esigenza di una decisione rapida si accompagna quella di una **deliberazione consapevole**: nel 1997 questo aspetto trovò espressione nelle modifiche all'articolo 79 del Regolamento sull'istruttoria legislativa e nell'istituzione del Comitato per la legislazione. Oggi ciò si concretizza, oltre a quanto sopra si è ricordato in ordine alla valutazione delle politiche pubbliche e al rafforzamento in questo ambito dello stesso Comitato per la legislazione, anche nella "codificazione" nel Regolamento di quanto già previsto dal parere della Giunta per il Regolamento del 2009 in ordine alla possibilità di richiedere un **secondo parere al Comitato per la legislazione** sui disegni di legge di conversione di decreti-legge, in modo da consentire una valutazione delle modifiche apportate in sede referente, per quanto concerne non solo i profili di qualità della legislazione ma anche — in forza della nuova competenza attribuita al Comitato — il loro impatto.

Ad un utilizzo più razionale dello strumento del decreto-legge potrebbero però concorrere in misura forse maggiore altre modifiche regolamentari approvate, finalizzate in verità ad intervenire sull'esame in commissione di tutti i progetti di legge, non solo dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge: le modifiche all'articolo 79 formalizzano infatti la possibilità — che già vede qualche precedente nella prassi, sia pure non frequente — per le presidenze di Commissione di fissare **un termine anche per la presentazione da parte di relatore e Governo** delle proposte emendative nonché delle proposte di riformulazione di emendamenti parlamentari. È anche previsto che il tempo per le attività conoscitive nell'ambito dell'istruttoria legislativa risulti congruo in relazione alla complessità del provvedimento e ai tempi disponibili.

Anche in questo caso, vengono riprese proposte presenti nel documento conclusivo approvato dal Comitato per la legislazione della Camera.

Una migliore scansione dei tempi di esame dei provvedimenti, legata, come sopra richiamato, all'esigenza di garantire alle commissioni una conoscenza di tutti gli elementi di contesto, che sia proporzionata ai contenuti dei provvedimenti e alla loro complessità, potrebbe così dissuadere il Governo dal concentrare in un singolo decreto-legge un numero eccessivo di questioni.

Nell'estate di ottanta anni fa, nella prima seduta della Commissione dei 75, il 25 luglio 1946, Costantino Mortati sollecitava il presidente della Commissione Meuccio Ruini a prendere accordi con la Biblioteca e con la Segreteria della Camera affinché venisse messo a disposizione

della Commissione uno spoglio degli articoli pubblicati sulle riviste e sui giornali su temi attinenti alla materia costituzionale. Ottanta anni dopo, rimane la medesima esigenza per assicurare alla deliberazione parlamentare tutti i necessari elementi di contesto.

La legislazione nazionale

a cura dell'Osservatorio per la legislazione e le politiche pubbliche
Camera dei deputati

1.1

La XVIII e la XIX legislatura

Il presente capitolo pone a confronto i principali dati statistici relativi alla produzione legislativa della XIX e della XVIII legislatura. I dati della XIX legislatura sono aggiornati al 13 luglio 2026, a 1.369 giorni (45 mesi) dalla prima seduta delle Camere (13 ottobre 2022).

Per ulteriori aggiornamenti sulla produzione legislativa della XIX legislatura si rinvia al sito www.osservatorio-legislazione.camera.it.

Il raffronto è pertanto condotto con un periodo di pari durata della XVIII legislatura, compreso tra il 23 marzo 2018 e il 21 dicembre 2021.

Si precisa che, all'avvio della XVIII legislatura, a seguito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, tra la prima seduta delle Camere (23 marzo 2018) e il giuramento del Governo (1° giugno 2018) sono trascorsi 70 giorni. Nella legislatura in corso, tra la prima seduta delle Camere (13 ottobre 2022) e il giuramento del Governo (22 ottobre 2022) sono trascorsi invece 9 giorni.

La lunga fase di formazione del Governo che ha caratterizzato l'avvio della XVIII legislatura si è riflessa in una produzione legislativa inizialmente rallentata: nei 70 giorni compresi tra la prima seduta delle Camere e il giuramento del Governo è stata approvata una sola legge, peraltro di conversione di un decreto-legge.

Nel periodo di pari durata della XIX legislatura (13 ottobre – 22 dicembre 2022) sono state approvate 3 leggi, anch'esse tutte di conversione di decreti-legge. Occorre anche considerare che tale periodo è coinciso pressoché integralmente con la sessione di bilancio,

fase in cui l'attività delle Camere è concentrata quasi esclusivamente sull'esame della manovra di finanza pubblica.

Infine, sempre con riferimento alla produzione legislativa del periodo considerato della XVIII legislatura, si ricorda che a partire dal primo semestre del 2020 l'attività parlamentare e legislativa è stata condizionata dall'emergenza dovuta alla pandemia da COVID-19.

1.1.1

Le principali tendenze

Nella XIX legislatura le leggi di conversione di decreti-legge rappresentano il 34,4% del totale delle leggi approvate (117 su 340), a fronte del 35,2% (87 su 247) registrato nel corrispondente periodo della XVIII legislatura. In termini di numero di parole, i decreti-legge convertiti incidono per il 57,2% sul totale, in calo rispetto al 69,6% del periodo di raffronto.

Il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione delle leggi è di fatto allineato nei periodi considerati delle due legislature: i provvedimenti di legge nel corso del cui iter il Governo ha posto la questione di fiducia nella legislatura in corso in almeno uno dei rami del Parlamento sono pari al 20,6% del totale, analoga percentuale si è registrata nella XVIII legislatura. Per quanto attiene specificamente alla conversione di decreti-legge, si registra un tendenziale incremento del ricorso a questa prerogativa: la questione di fiducia è stata infatti posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 55,6% dei casi (65 su 117) durante la XIX legislatura e nel 51,7% dei casi (45 su 87) nel corso della XVIII legislatura. La percentuale di provvedimenti di conversione sui quali è stata posta la fiducia in entrambe le Camere è pari al 42,7% nella XIX legislatura (50 su 117) e al 29,9% nella XVIII legislatura (26 su 87).

La tendenza ad una sorta di “monocameralismo alternato” nell'iter di conversione dei decreti-legge, che già nelle precedenti legislature si era significativamente rafforzata, si accresce ulteriormente nella XIX legislatura: infatti, sempre limitatamente ai periodi qui presi in esame, la percentuale di provvedimenti di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame ha raggiunto il 98,3% nella legislatura in corso (115 su 117); lo stesso dato per la XVIII legislatura era pari al 95,4% (83 su 87).

I dati complessivi sui decreti-legge emanati nei due intervalli considerati (indipendentemente dal Governo emanante), indicano che il fenomeno della confluenza (anche parziale) dei testi non convertiti in altri provvedimenti d'urgenza diminuisce: sono 14 su 133 (il 10,5%) nella

XIX legislatura; nella XVIII legislatura sono stati 31 su 122 decreti-legge emanati complessivamente (il 27%).

In merito all'iniziativa delle leggi approvate, in entrambe le legislature emerge la prevalenza dei provvedimenti di provenienza governativa, sia decreti-legge sia disegni di legge, che sono pari al 75,6% del totale nella XIX legislatura (257 su 340) e al 79,8% nella XVIII (197 su 247). Segue l'iniziativa parlamentare con il 22,9% nella XIX legislatura (78 leggi) e il 19,4% nella XVIII (48 leggi), e, in maniera minoritaria, quella mista con rispettivamente lo 0,9% e lo 0,8% nelle due legislature (sono 3 e 2 le leggi approvate rispettivamente nella XIX e nella XVIII legislatura). Per la sola legislatura in corso si segnala inoltre, pur se con un'incidenza del tutto marginale, l'approvazione di due leggi originate da iniziative diverse da quella governativa, parlamentare o mista: una di iniziativa popolare e una di iniziativa regionale.

Dall'analisi dei dati riferiti alle due legislature risulta confermata — anche se con una tendenza alla diminuzione — la “capacità trasformativa” nel corso dell'esame parlamentare di provvedimenti di conversione dei decreti-legge: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione i testi sono cresciuti del 58,1% con riferimento al numero di commi e del 61,9% con riferimento al numero di parole (contro il 64,2%, in termini di commi, e il 68,9% in termini di parole della XVIII legislatura). L'incremento del numero dei commi sembrerebbe indicare come la capacità trasformativa si traduca in una integrazione dei testi dei decreti-legge piuttosto che in modifiche del loro contenuto iniziale.

Con riferimento all'approvazione degli emendamenti, poi, la media di proposte di modifica approvate per ogni legge è analoga nei due periodi considerati, anche se in leggera diminuzione nella XIX legislatura: 18 e 23 emendamenti approvati mediamente per ogni atto rispettivamente nella XIX e nella XVIII legislatura; tale valore sale rispettivamente a 22 e 38 proposte emendative approvate mediamente nelle due legislature se da questo calcolo si escludono le ratifiche di atti internazionali (caratterizzate spesso da una ridotta attività emendativa); limitando questa analisi al solo iter di conversione dei decreti-legge, si evidenzia che la media degli emendamenti approvati per singolo provvedimento è diminuita, passando a 27 nella XIX legislatura, mentre erano 47 nella XVIII.

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

Risulta però in crescita il numero delle leggi “multisettores”, che passano dalle 20 della XVIII legislatura alle 33 della legislatura in corso (rispettivamente 8,1% e 9,7%, le percentuali sul totale delle leggi approvate).

Infine, sempre nel periodo preso in considerazione, la multisettorialità degli atti approvati nella XIX legislatura è, in termini percentuali, maggiore tra i decreti-legge convertiti 22,2% (26 su 117) rispetto a tutte le altre tipologie di intervento normativo.

L'analogo dato nella legislatura precedente registra un valore lievemente inferiore, pari al 20,7% (18 su 87 i provvedimenti d'urgenza di natura multisettoriale).

1.1.2

I numeri delle leggi

Nella XIX legislatura, nel periodo considerato, sono state approvate 340 leggi, di cui tre leggi di revisione costituzionale (una di iniziativa parlamentare, una governativa e infine una di iniziativa regionale)¹.

Delle 337 leggi ordinarie approvate, 117 sono leggi di conversione di decreti-legge e 220 sono altre leggi ordinarie, così ripartite per iniziativa: 139 sono di iniziativa governativa, 77 sono di iniziativa parlamentare, 3 sono di iniziativa mista² ed infine una legge approvata è di iniziativa popolare.

Nella XVIII legislatura, nel periodo considerato, sono state approvate 247 leggi, di cui due di revisione costituzionale (entrambe di iniziativa parlamentare)³.

Delle 245 leggi ordinarie approvate, 87 sono leggi di conversione di decreti-legge e 158 sono altre leggi ordinarie, così ripartite per

¹ Nella XIX legislatura la legge costituzionale n. 1 del 2023, di iniziativa parlamentare, ha inserito lo sport tra i valori tutelati dalla Carta fondamentale; la legge costituzionale n. 2 del 2026, di iniziativa governativa, ha recato modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol ed infine la legge costituzionale n. 1 del 2026, di iniziativa regionale, ha modificato lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

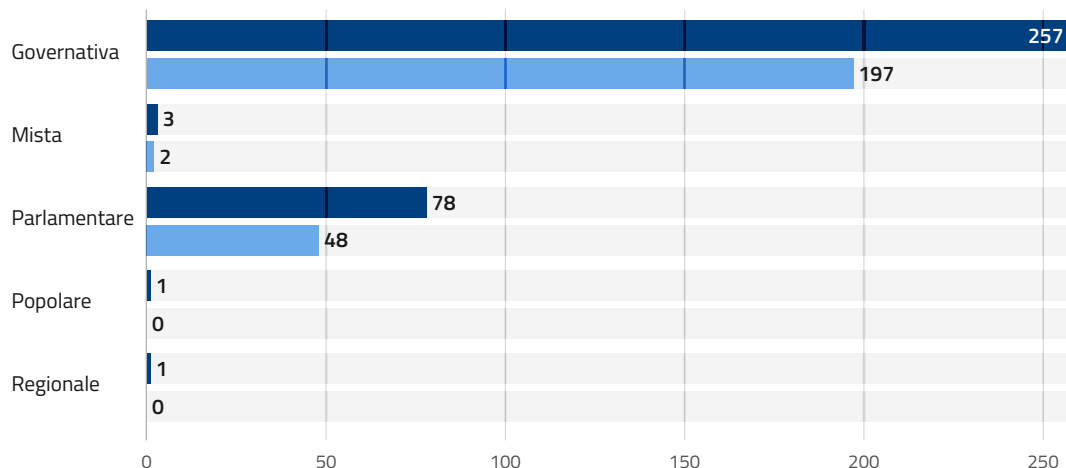
² Delle 3 leggi “miste” della XIX legislatura una è di iniziativa governativa e parlamentare, una è di iniziativa parlamentare e del CNEL ed infine una è di iniziativa parlamentare e regionale (*si veda anche [paragrafo 1.1.5](#)*).

³ Nella XVIII legislatura la legge costituzionale n. 1 del 2020 ha disposto la riduzione del numero dei parlamentari mentre la legge costituzionale n. 1 del 2021 ha modificato le norme relative all'elettorato per le elezioni del Senato della Repubblica.

Grafico 1 **Iniziativa delle leggi approvate**

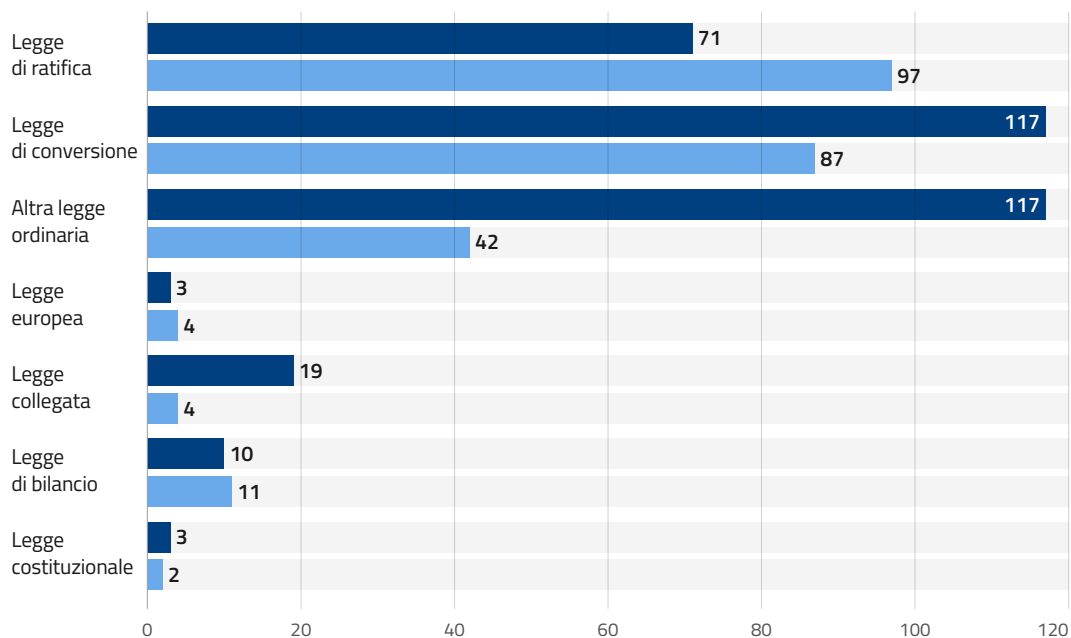
Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

Grafico 2 **Tipologia delle leggi approvate**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



iniziativa: 110 sono di iniziativa governativa, 46 sono di iniziativa parlamentare e due sono di iniziativa mista⁴.

Per quanto concerne i decreti-legge, sono 133 quelli emanati nella XIX legislatura (1 dal Governo Draghi, i restanti da quello Meloni), mentre nella XVIII legislatura i provvedimenti d'urgenza emanati nel periodo considerato sono 122 (4 dal Governo Gentiloni Silveri, 26 dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 38 dal Governo Draghi).

Nella legislatura in corso la questione di fiducia è stata posta dal Governo in occasione dell'approvazione di 70 provvedimenti (in 53 casi la fiducia è stata chiesta in entrambe le Camere); nella XVIII legislatura la questione di fiducia è stata chiesta per l'approvazione di 51 leggi (31 quelle che hanno comportato il voto in tutti i passaggi parlamentari).

Infine, nello stesso arco temporale qui preso in esame, sono stati pubblicati nella XIX legislatura 156 decreti legislativi e 7 regolamenti di delegificazione, mentre nella precedente legislatura i decreti legislativi pubblicati sono stati 147 e 12 invece i regolamenti di delegificazione.

Analizzando la “dimensione” delle leggi, il numero complessivo dei caratteri dei testi delle leggi nella XIX legislatura, in base all'iniziativa, è così ripartito: le leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione) sono composte da 4.381.722 caratteri (38,4%); le leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 490.250 caratteri (4,3%); le leggi di iniziativa mista da 35.258 caratteri (0,3%); i decreti-legge convertiti (inclusi i testi delle leggi di conversione) da 6.490.170 caratteri (56,9%); del tutto residuale, infine, il “peso” delle due leggi, una di iniziativa popolare (13.385 caratteri) e l'altra di iniziativa regionale (2.953 caratteri), i cui valori, se espressi in percentuale, possono considerarsi numericamente trascurabili.

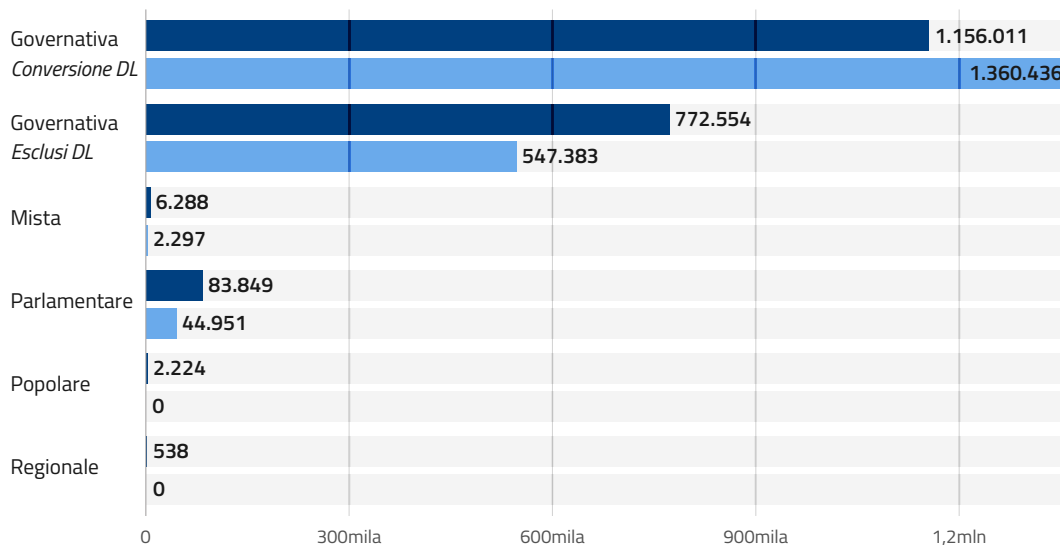
Nel corrispondente periodo della precedente legislatura, gli stessi indicatori hanno fatto registrare i seguenti valori: le leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione) sono composte da 3.087.523 caratteri (27,9%); le leggi di iniziativa parlamentare da 260.520 caratteri (2,4%); le leggi di iniziativa mista da 17.617 caratteri (0,2%); infine, i decreti-legge convertiti (inclusi i testi delle leggi di conversione) sono composti da 7.686.671 caratteri (69,5%). Nel periodo considerato non risultano approvate leggi di iniziativa popolare o regionale.

⁴ Le 2 leggi di iniziativa mista della XVIII legislatura sono entrambe frutto di proposte parlamentari e popolari, una in materia di legittima difesa e l'altra in materia di educazione civica (*si veda anche [paragrafo 1.1.5](#)*).

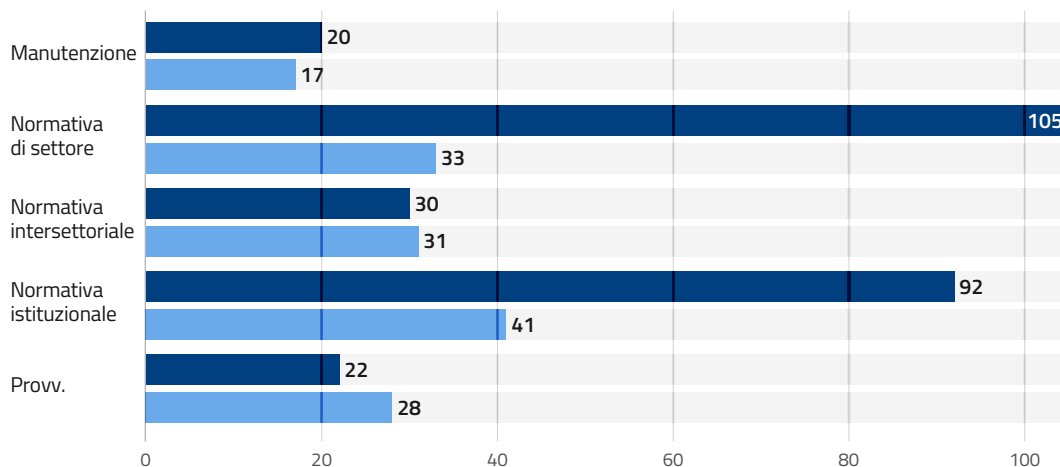
Grafico 3 **Numero di parole delle leggi approvate, ripartizione per iniziativa**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

Grafico 4 **Natura delle leggi**

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

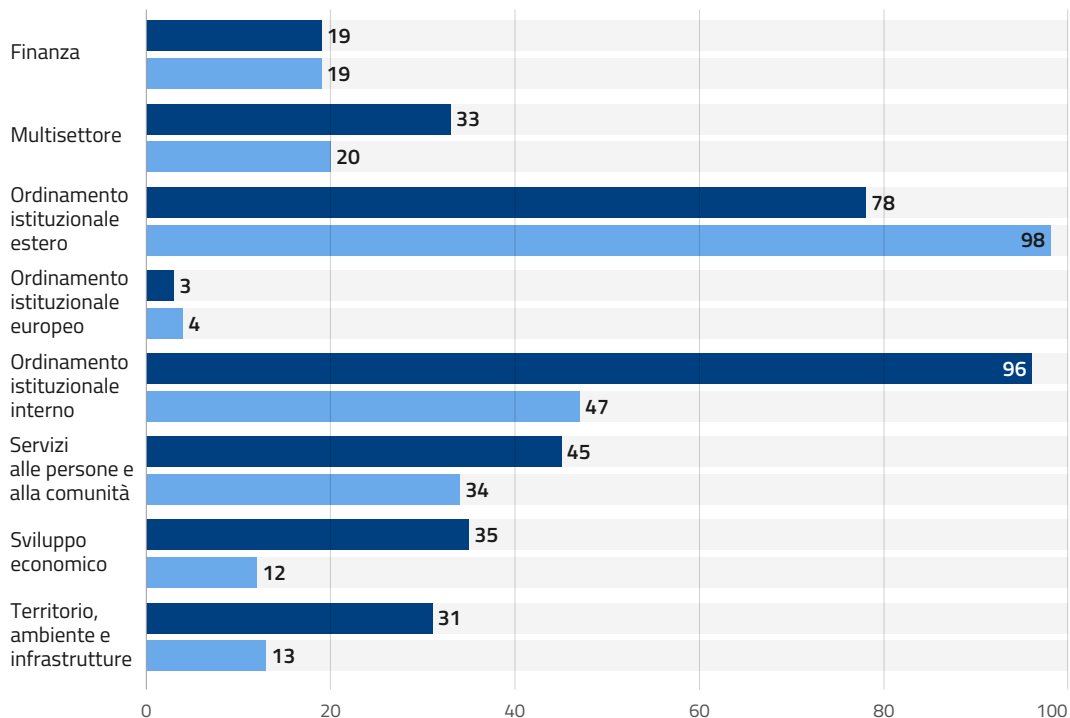


Dal calcolo sulla natura delle leggi sono escluse le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali ([vedi box "La natura delle leggi"](#)).

Grafico 5 Ambito materiale delle leggi approvate

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



La natura delle leggi

Leggi istituzionali: recano discipline istituzionali a carattere generale;

Leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento e il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa;

Leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;

Leggi provvedimento: contenuti di portata limitata e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;

Leggi di manutenzione normativa: contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente.

Sono escluse le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

1.1.3

I progetti di legge di iniziativa parlamentare

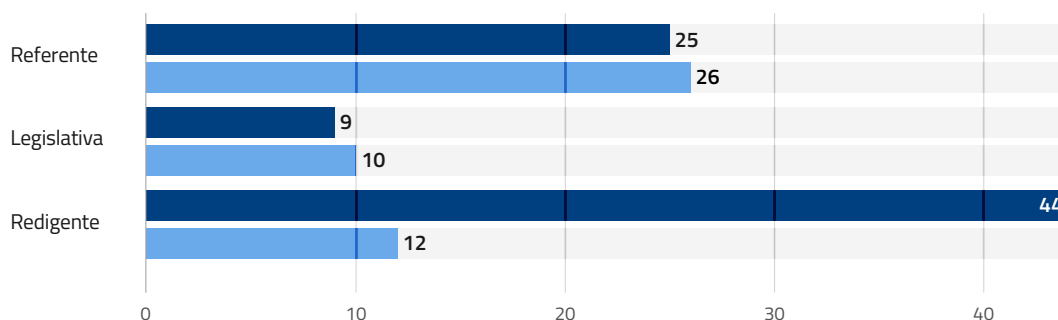
Nel periodo di riferimento della XIX legislatura sono stati approvati 77 progetti di legge ordinari e una legge di revisione costituzionale⁵ di iniziativa parlamentare. Complessivamente, 25 sono stati esaminati in sede referente, 44 in quella redigente e 9 in quella legislativa.

Nel corrispondente periodo della XVIII legislatura, a seguito di iniziativa parlamentare, sono stati approvati 46 progetti di legge ordinaria e due progetti di revisione della Costituzione⁶, dei quali 26 sono stati esaminati in sede referente, 12 in quella redigente e 10 in quella legislativa.

Grafico 6 Sede di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



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, ai fini della classificazione la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Il tempo di esame medio nella XIX legislatura è stato di 428 giorni (205 giorni in prima lettura e 136 giorni in seconda lettura).

Si prendono in considerazione, per ciascun ramo d'esame, i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione.

⁵ Su iniziativa parlamentare, nella XIX legislatura è stata approvata la legge costituzionale n. 1 del 2023, recante modifiche volte a inserire lo sport tra i valori tutelati.

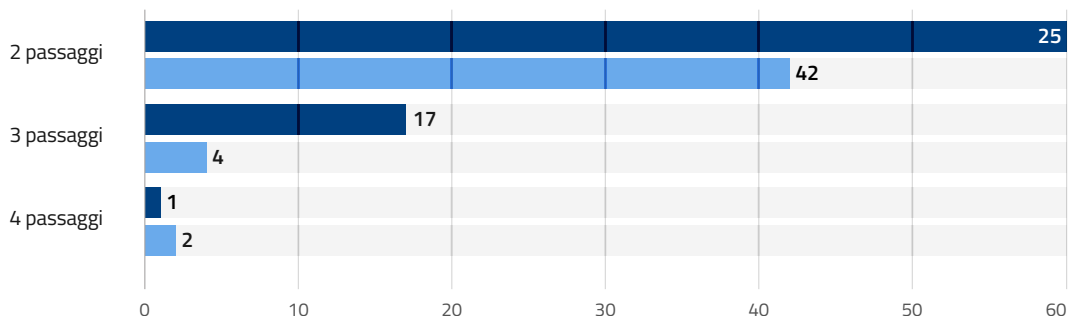
⁶ Nella XVIII legislatura la Costituzione è stata modificata 2 volte su iniziativa parlamentare, con la legge costituzionale n. 1 del 2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari e con la legge costituzionale n. 1 del 2021 in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

Nella precedente legislatura il tempo di esame medio è stato di 345 giorni (129 giorni in prima lettura e 133 giorni in seconda lettura).

Grafico 7 Navette delle leggi di iniziativa parlamentare

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



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.

Nella XIX legislatura, le 78 leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 910 commi e da 83.849 parole. Nel corso dell'iter, rispetto al testo base, ciascuna legge è cresciuta in media di meno di un comma e di 173 parole.

In termini percentuali, l'incremento è pari all'1,6% per il numero dei commi e al 19,1% per quello delle parole.

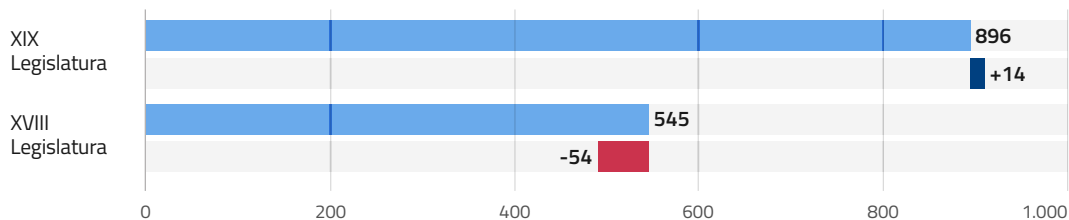
Nel corrispondente periodo della precedente legislatura, invece, le 48 leggi di iniziativa parlamentare sono composte da 491 commi e da 44.951 parole. Nel corso dell'iter, rispetto al testo base, ciascuna legge si è ridotta in media di 1,1 commi e di 10 parole.

In termini percentuali, calcolati sui valori complessivi, la riduzione è pari al 9,9% per il numero dei commi e all'1% per quello delle parole.

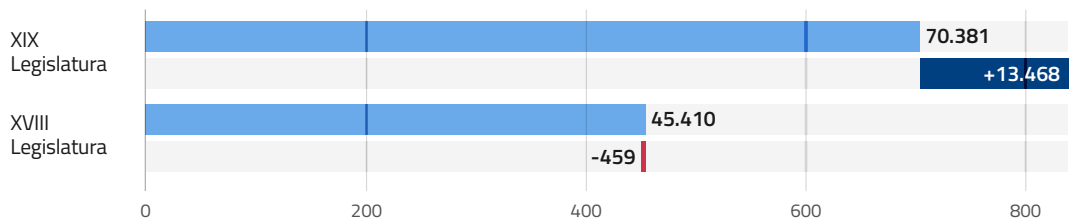
Grafico 8 **Commi delle leggi di iniziativa parlamentare**

Valori assoluti

■ Commi originari ■ Incremento/decremento commi

Grafico 9 **Parole delle leggi di iniziativa parlamentare**

■ Parole originarie ■ Incremento/decremento parole

Grafico 10 **Ambito materiale delle leggi di iniziativa parlamentare**

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

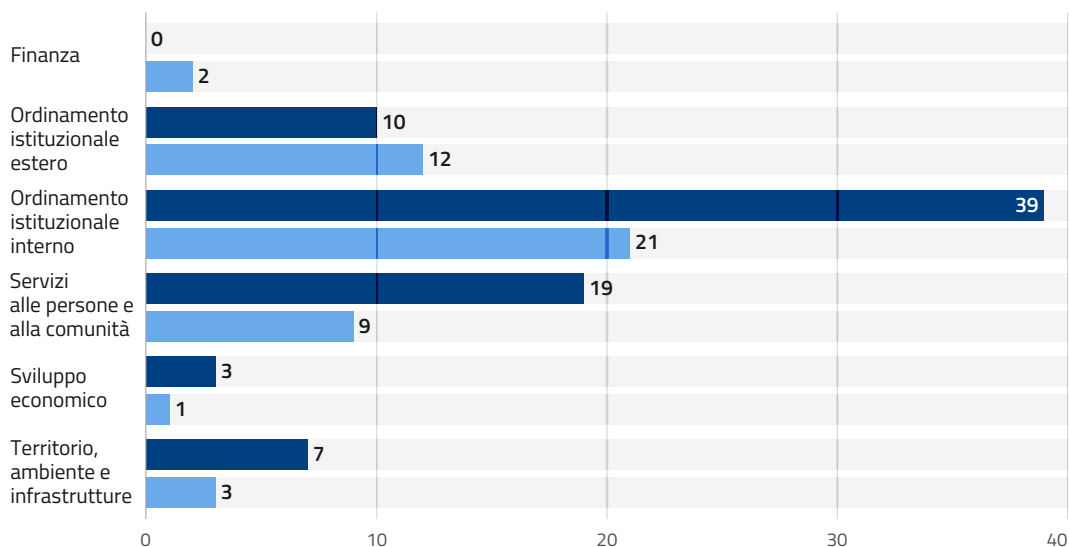
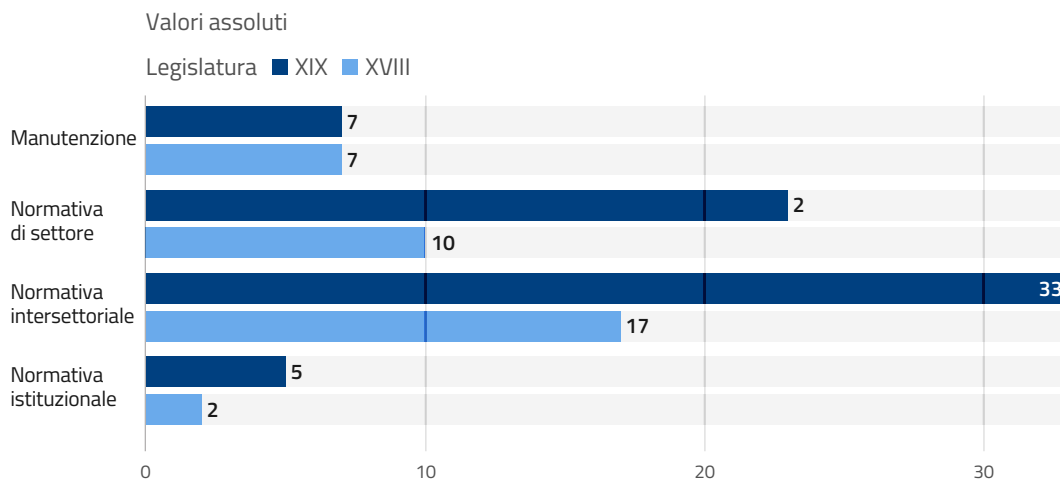


Grafico 11 **Natura delle leggi di iniziativa parlamentare**

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

1.1.4

I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella XIX legislatura sono stati approvati — oltre a 117 disegni di legge di conversione di decreti-legge — 140 altri disegni di legge di iniziativa governativa, di cui uno di modifica della Costituzione⁷; il loro esame si è svolto in 125 casi in sede referente, in 13 in sede redigente e in due in sede legislativa.

Nella XVIII legislatura sono stati approvati — oltre a 87 disegni di legge di conversione di decreti-legge — altri 110 disegni di legge di iniziativa governativa (108 approvati in sede referente, uno in sede redigente e uno in sede legislativa).

Nel corso della XIX legislatura, escludendo dal calcolo gli atti di conversione di decreti-legge, il Governo ha posto la questione di fiducia per l'approvazione di 5 leggi di iniziativa governativa. Si tratta in 4 casi di leggi di bilancio e in un caso di una legge ordinaria⁸.

⁷ La legge n. 2 del 2026 ha recato modifiche allo statuto della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

⁸ Nella XIX legislatura la fiducia è stata posta e votata su 4 leggi di bilancio (per il 2023, L. 197/2022, la fiducia è stata chiesta in tutti e due i passaggi parlamentari; per il 2024, L. 213/2023, la fiducia è stata votata nel corso del solo esame presso il Senato; per il 2025, L. 207/2024, la fiducia è stata posta nel corso di entrambi

Grafico 12 Sede di approvazione delle leggi di iniziativa governativa

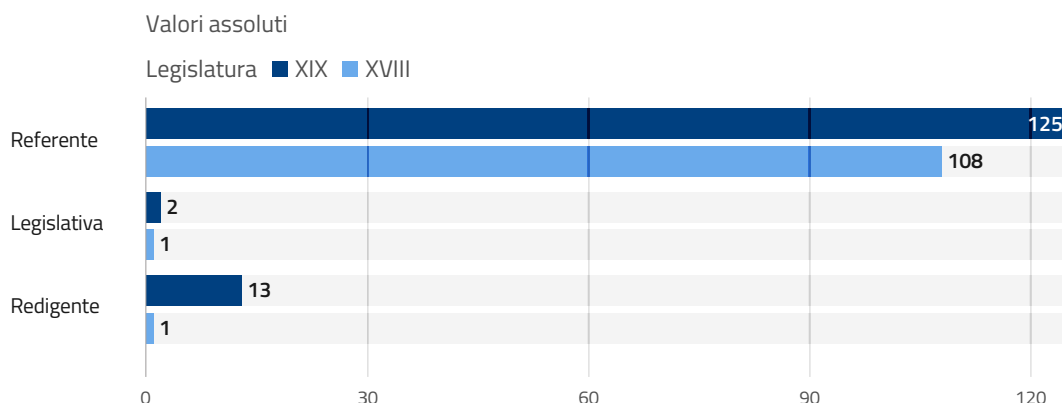
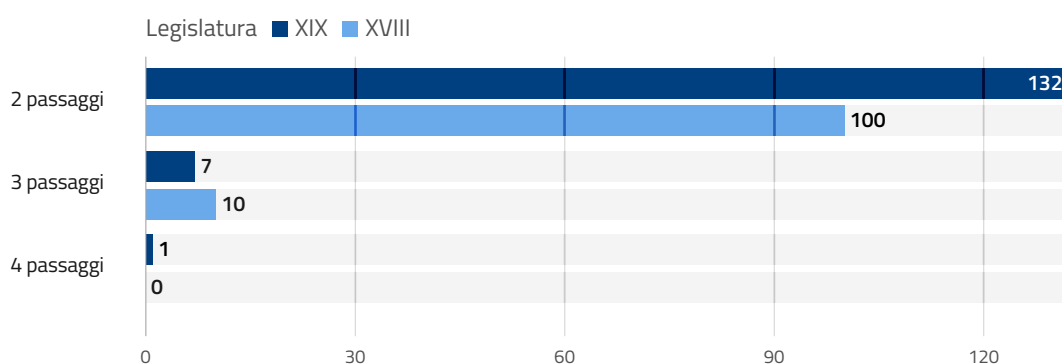


Grafico 13 Navette delle leggi di iniziativa governativa



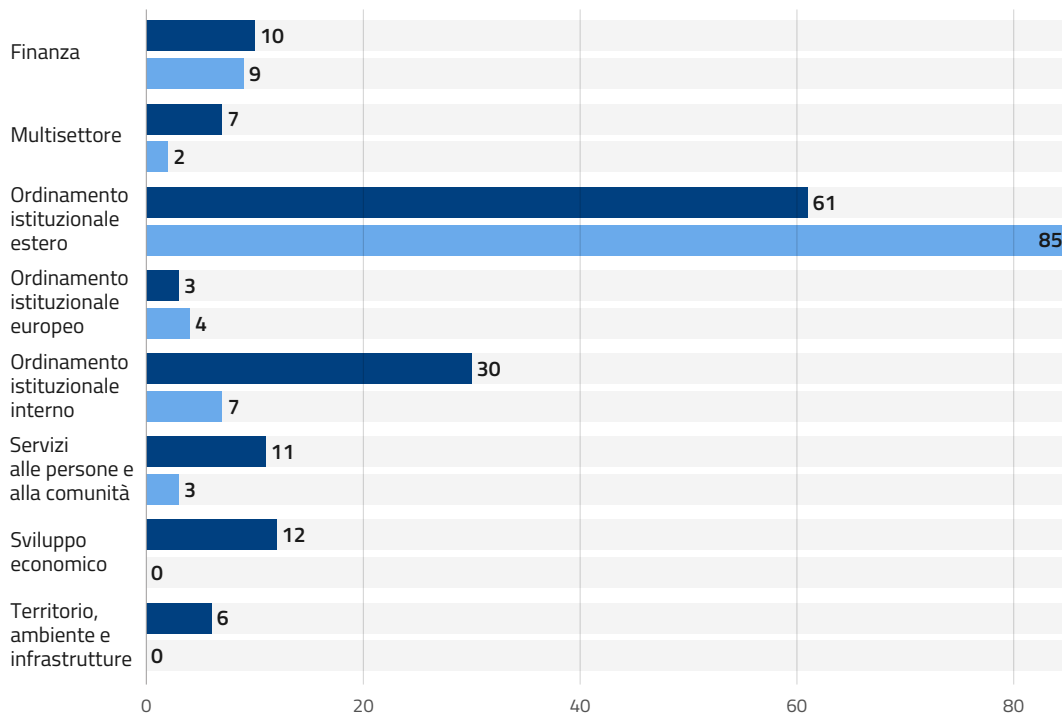
Il tempo medio di esame delle leggi di iniziativa governativa (sempre escludendo le leggi di conversione di decreti-legge) è stato di 272 giorni (131 giorni in prima lettura e 110 giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

i passaggi parlamentari e per il 2026, L. 199/2025, la fiducia è stata votata nel corso di entrambi i passaggi parlamentari) e su una legge ordinaria (L. 190/2025, legge per il mercato e per la concorrenza per il 2025, la questione di fiducia è stata posta soltanto presso il Senato della Repubblica).

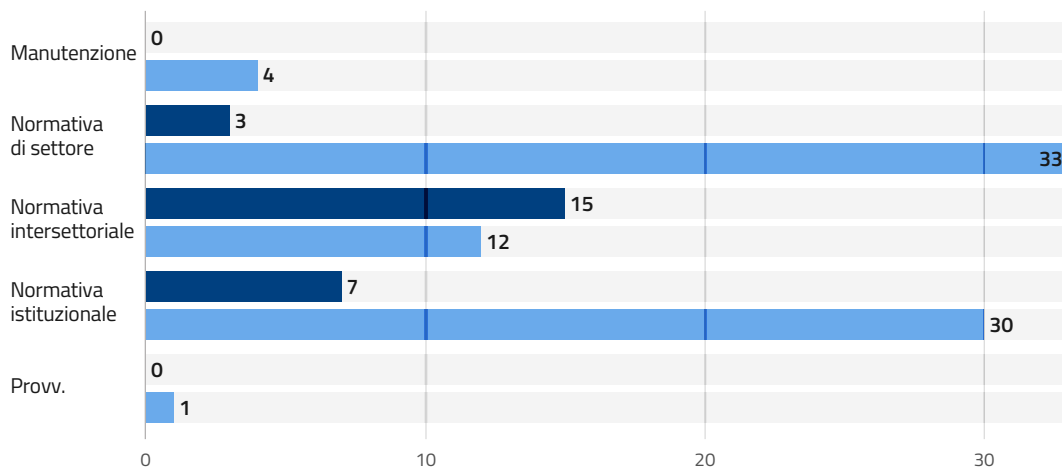
Grafico 14 **Ambito materiale delle leggi di iniziativa governativa**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

Grafico 15 **Natura delle leggi di iniziativa governativa**

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



Nella XVIII legislatura, escludendo gli atti di conversione di decreti-legge, il Governo ha posto la questione di fiducia in occasione dell'approvazione di 6 leggi. Si tratta di tre leggi di bilancio e di tre leggi ordinarie⁹.

Il tempo medio di esame è stato di 321 giorni, 145 giorni in prima lettura e 116 giorni in seconda lettura (sempre considerando i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione in ogni ramo).

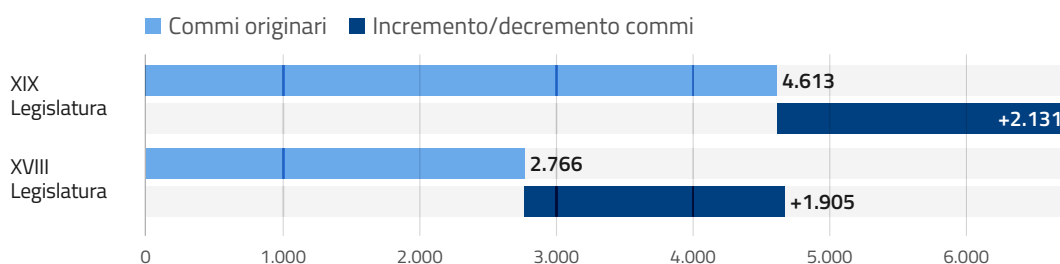
Nella legislatura in corso, le 140 leggi di iniziativa governativa sono composte complessivamente di 6.744 commi e di 772.554 parole; hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 15 commi e di 1.837 parole.

In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 46,2% con riferimento al numero dei commi e del 49,9% con riferimento al numero delle parole. Non considerando i dati delle 4 leggi annuali di bilancio, le altre 136 leggi governative hanno registrato un incremento medio di 4 commi e 714 parole.

Nella XVIII legislatura, le 110 leggi di iniziativa governativa sono composte di 4.671 commi e di 547.383 parole; hanno registrato nel

Grafico 16 **Commi delle leggi di iniziativa governativa**

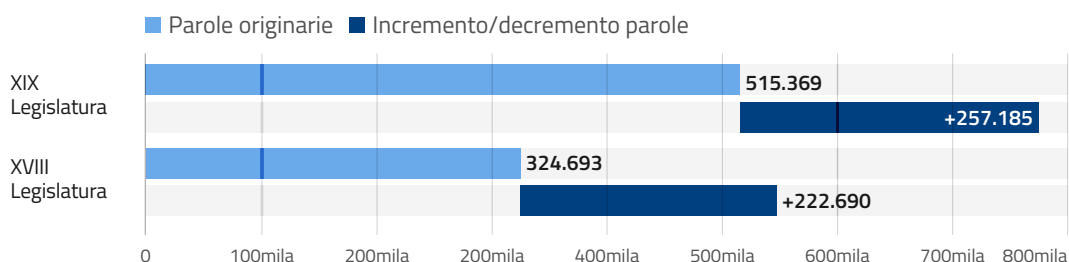
Valori assoluti



⁹ Nella XVIII legislatura la fiducia è stata posta e votata su tre leggi di bilancio (per il 2019, L. 145/2018, la questione di fiducia è stata posta in tutti e tre i passaggi parlamentari; per il 2020, L. 160/2019, la fiducia è stata votata nel corso di entrambi i passaggi parlamentari e per il 2021, L. 178/2020, la fiducia è stata votata nel corso di entrambi i passaggi parlamentari) e su tre leggi ordinarie (L. 3/2019, la cosiddetta legge anticorruzione, la questione di fiducia è stata posta soltanto presso il Senato; L. 134/2021, in materia di efficientamento del processo penale, la questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari ed infine la L. 206/2021, in materia di efficientamento del processo civile, la questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari)

Grafico 17 **Parole delle leggi di iniziativa governativa**

Valori assoluti



corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di 17 commi e di 2.024 parole.

In termini percentuali i testi sono “cresciuti” del 68,9% con riferimento al numero dei commi e del 68,6% con riferimento al numero delle parole. Non considerando le tre leggi di bilancio approvate nel periodo, l'incremento medio dei commi si riduce ad un comma e quello delle parole a 396.

1.1.5 I progetti di legge di iniziativa mista

Nella XIX legislatura (periodo 13 ottobre 2022 – 13 luglio 2026) sono state approvate 3 leggi di iniziativa mista.

Si tratta delle seguenti proposte di legge: una di iniziativa governativa e parlamentare, recante la ratifica di Accordi tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera in materia di lavoratori frontalieri e di fisco (legge n. 83 del 2023, ha richiesto 3 passaggi parlamentari), una di iniziativa parlamentare e del CNEL, che ha introdotto il cosiddetto oblio per i malati oncologici (legge n. 193 del 2023, approvata con 2 letture in Parlamento) ed infine una di iniziativa parlamentare e regionale, che ha modificato le disposizioni per l'accesso ai corsi di laurea in medicina e odontoiatria (legge n. 26 del 2025, ha avuto 2 letture parlamentari).

Nella XVIII legislatura sono state approvate due leggi di iniziativa mista. Si tratta della legge in materia di legittima difesa (legge n. 36 del 2019, sono serviti 3 passaggi parlamentari) e la legge in materia di educazione civica (legge n. 92 del 2019, ha avuto 2 sole letture), entrambe hanno seguito un *iter* analogo: sono state approvate in sede referente e in testi unificati derivanti dalla confluenza di alcune

proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare.

1.1.6

I progetti di legge di iniziativa popolare e regionale

Solo nella XIX legislatura il ricorso all'iniziativa legislativa popolare e a quella regionale si è concretizzato con l'approvazione definitiva di 2 leggi; nessuna proposta di legge di analoga iniziativa è stata infatti definitivamente approvata nella precedente legislatura.

In particolare, il 14 maggio 2025 il Senato ha approvato in via definitiva l'unico progetto di legge di iniziativa popolare della legislatura, recante disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese (ha avuto 2 letture parlamentari ed è stato esaminato in sede redigente al Senato ed in sede referente alla Camera). La legge approvata consta di 31 commi e 2.224 parole e nel corso del suo iter sono state apportate modifiche emendative che hanno comportato una riduzione del testo rispettivamente di 34 commi (originariamente erano 65) e 2.627 parole (erano 4.851 nel testo iniziale).

L'esame ha richiesto complessivamente 483 giorni (406 in prima lettura e 58 in seconda lettura).

Nel corso dell'iter sono state approvate 41 proposte emendative, tutte in prima lettura, di cui 34 in Commissione e 7 in Assemblea (15 sono state presentate dai relatori e/o dalle Commissioni, 11 da esponenti della maggioranza, 10 da quelli delle opposizioni, 2 sono state le proposte emendative condivise e 3 infine hanno recepito condizioni poste dalla V Commissione, ai sensi dell'art. 86 del Regolamento della Camera).

Inoltre, il 21 gennaio 2026 il Senato ha approvato in via definitiva un progetto di legge costituzionale di iniziativa regionale, recante modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (come previsto dalla Costituzione, ha avuto 4 letture parlamentari ed è stato esaminato in sede referente). La legge approvata consta di 10 commi e 538 parole e nel corso del suo iter sono state apportate modifiche emendative che hanno incrementato il testo rispettivamente di tre commi (originariamente erano 7) e di 164 parole (erano 374 nella formulazione iniziale).

L'esame ha richiesto complessivamente 939 giorni: 484 giorni alla Camera e 92 giorni al Senato per la prima lettura e 127 giorni alla Camera e 73 giorni al Senato per la seconda deliberazione.

Nel corso dell'iter sono state approvate tre proposte emendative, tutte durante l'esame in Commissione nella prima lettura alla Camera (due sono state presentate da esponenti delle opposizioni e una da esponenti della maggioranza).

1.1.7 I decreti-legge

Nella XIX legislatura sono stati emanati 133 decreti-legge (1 dal Governo Draghi, i restanti dal Governo Meloni); di questi 116 sono stati convertiti in legge.

Sono decaduti 14 decreti-legge (tra quelli emanati nel periodo considerato) perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, integralmente o parzialmente, in altri provvedimenti d'urgenza in via di conversione, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare degli atti in cui sono confluiti.

Il totale dei decreti-legge convertiti nella XIX legislatura è 117, se si considera anche il decreto-legge n. 144 emanato il 23 settembre 2022 dal Governo Draghi ma convertito nella legislatura in corso.

Nella XVIII legislatura sono stati emanati 122 decreti-legge (4 deliberati dal Governo Gentiloni Silveri, 26 dal primo Governo Conte, 54 dal secondo Governo Conte e 38 dal Governo Draghi); di questi 87 sono stati convertiti in legge.

In questo caso sono 33 i decreti-legge decaduti, o perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di 31 decreti-legge è però confluito, integralmente o anche solo parzialmente, in altri provvedimenti grazie all'approvazione di

Grafico 18 **Navette delle leggi di conversione dei decreti-legge**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

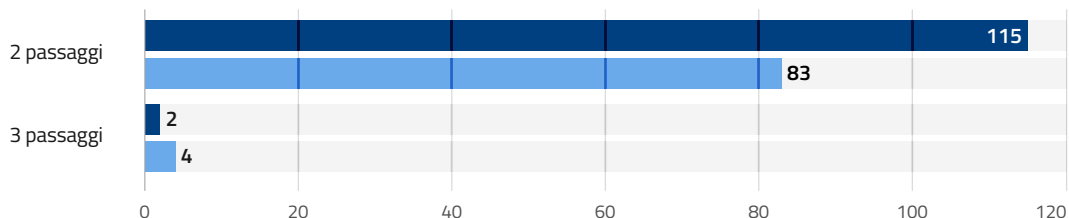
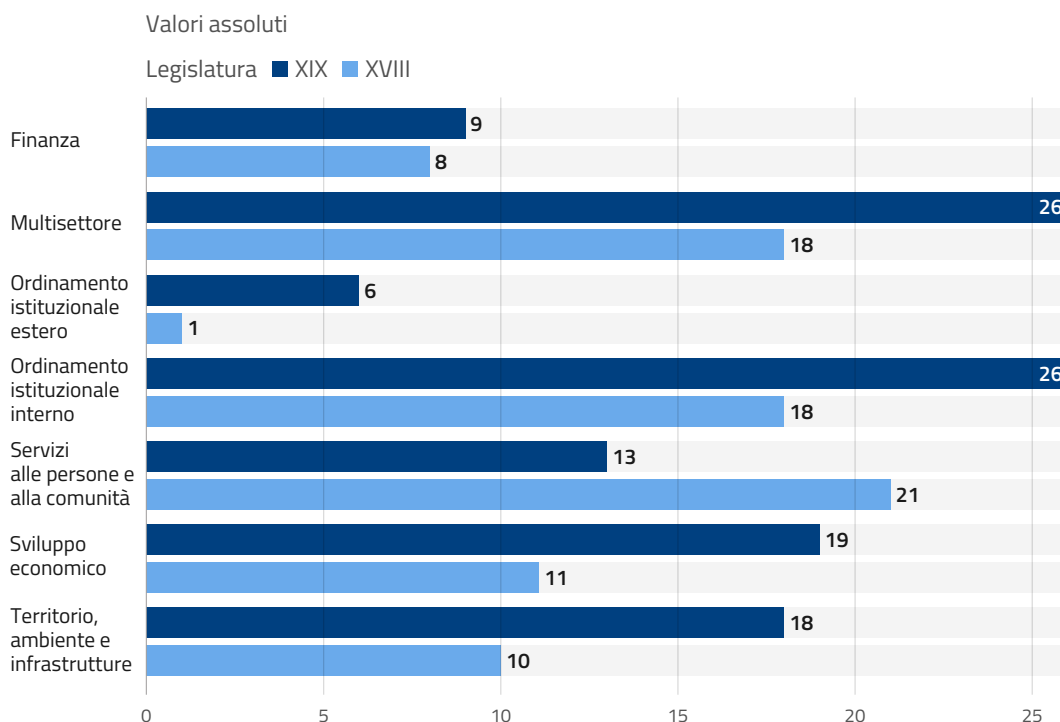


Grafico 19 **Ambito materiale dei decreti-legge convertiti in legge**

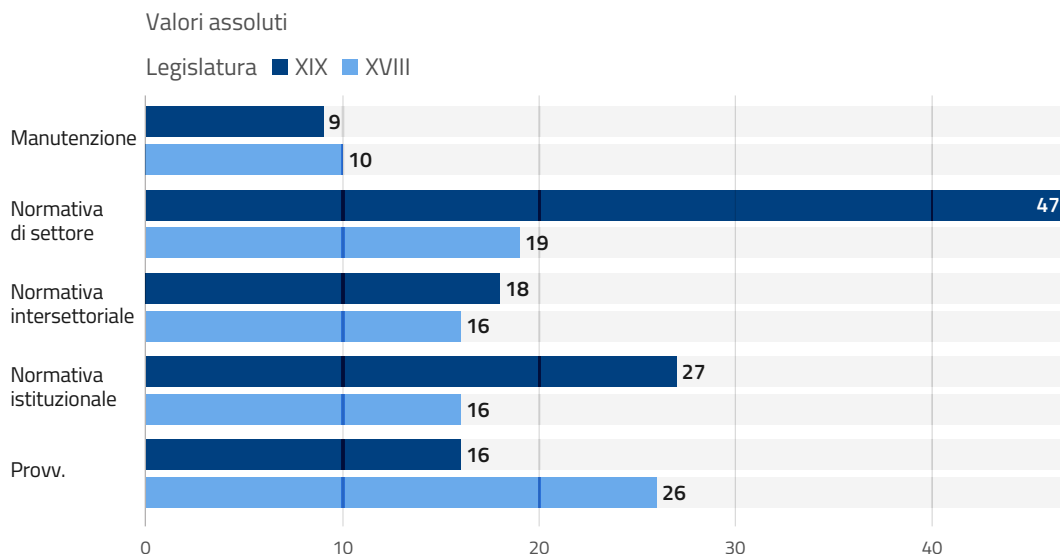
emendamenti nel corso dell'iter parlamentare relativo agli atti in cui sono confluiti. Per due decreti-legge non convertiti gli effetti sono stati sanati mediante disposizioni approvate nel corso dell'esame parlamentare di un altro decreto-legge.

In merito alla posizione della questione di fiducia sui decreti-legge, nella XIX legislatura l'Esecutivo ha chiesto la fiducia nel corso dell'esame di 65 provvedimenti (in 50 di questi casi la posizione della questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari).

Nella XVIII legislatura, invece, la questione è stata posta nel corso dell'iter per la conversione in legge di 45 decreti-legge (in 26 casi la posizione della questione di fiducia è stata posta in entrambi i passaggi parlamentari).

Nella XIX legislatura, delle 117 leggi di conversione di decreti-legge, 115 sono state approvate con due soli passaggi parlamentari; per le restanti 2 si è reso necessario un terzo passaggio.

Nella legislatura precedente su 87 conversioni di decreti-legge, 4 hanno visto una terza lettura conclusiva dell'iter.

Grafico 20 **Natura dei decreti-legge convertiti in legge**

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione approvati nella XIX legislatura sono complessivamente composti da 9.061 commi e da 1.156.011 parole. Essi hanno registrato nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 28 commi e di 3.778 parole.

In termini percentuali i testi sono cresciuti del 58,1% con riferimento al numero di commi e del 61,9% con riferimento al numero di parole.

Nella XIX legislatura, il tempo medio di esame dei decreti-legge è stato di 44 giorni (35 giorni in prima lettura e 7 giorni in seconda lettura).

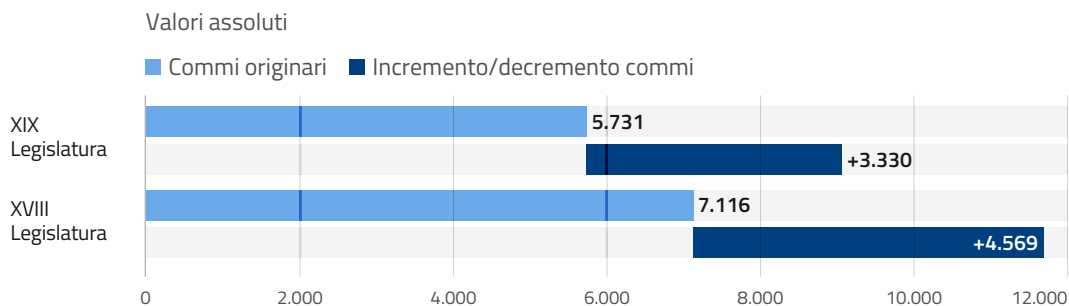
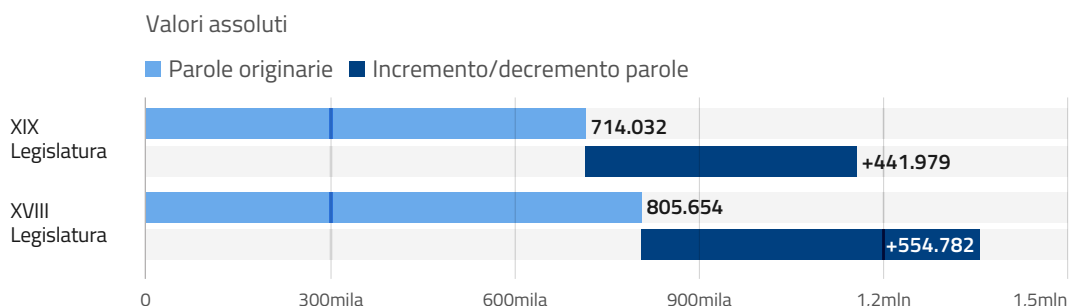
Grafico 21 **Commi dei decreti-legge convertiti in legge**

Grafico 22 Parole dei decreti-legge convertiti in legge



Nella XVIII legislatura, il tempo medio necessario per completare l'iter di conversione in legge dei provvedimenti d'urgenza è stato di 43 giorni (31 giorni in prima lettura e 9 giorni in seconda lettura).

Nei primi 1.369 giorni della XIX legislatura, nella fase parlamentare di conversione dei decreti-legge sono stati complessivamente approvati 3.134 emendamenti, dei quali solo 6 in seconda lettura. 2.956 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 178 nel corso dell'esame in Assemblea.

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

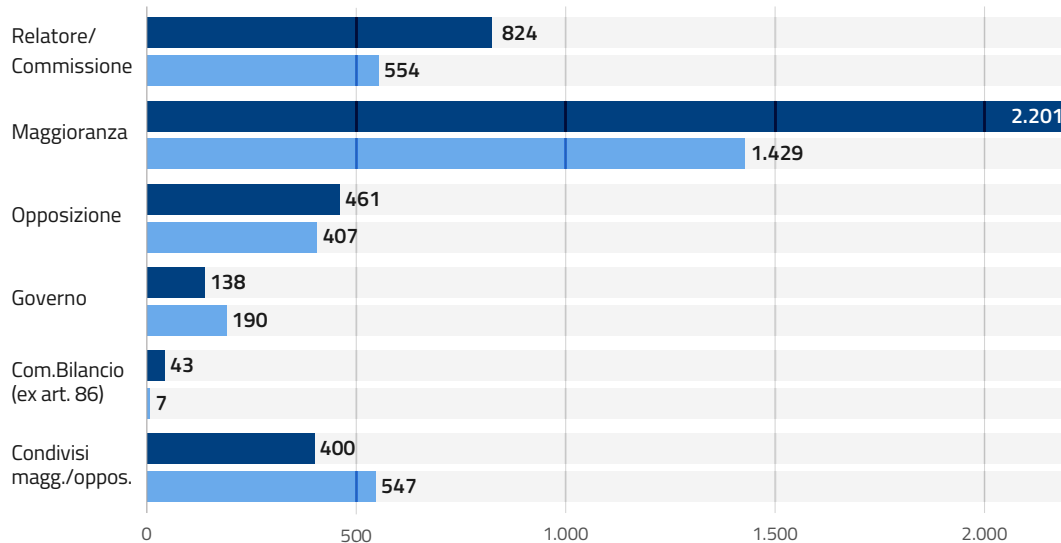
La rilevazione delle proposte emendative approvate è realizzata sulla base del monitoraggio dei fascicoli relativi ai lavori di Commissione e Assemblea e delle banche dati pubblicate online rispettivamente da Camera e Senato.

Per convenzione, gli identici emendamenti, e in quanto tali **votati congiuntamente**, sono conteggiati come un'unica proposta emendativa approvata; conseguentemente, nel calcolo delle **proposte emendative condivise** rientrano, oltre alle singole proposte fra i cui firmatari vi sono parlamentari appartenenti a gruppi di maggioranza e opposizione, anche gli emendamenti identici i cui primi firmatari appartengono sia a gruppi di maggioranza sia a gruppi delle opposizioni.

Grafico 23 **Emendamenti approvati nella conversione dei decreti-legge per presentatore**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII



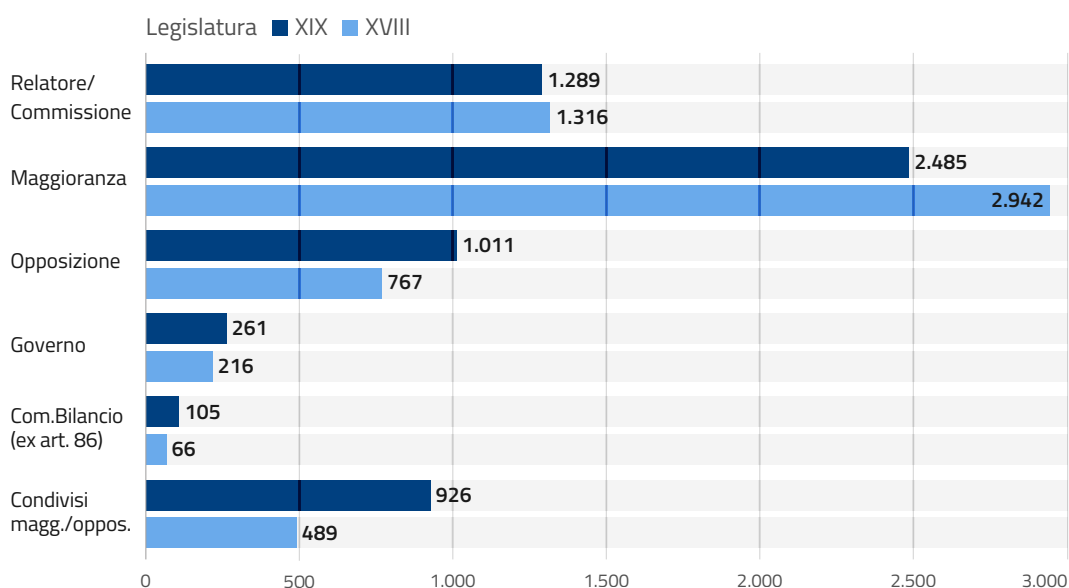
1.1.8

Gli emendamenti

Nel corso della XIX legislatura, durante l'esame parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente nell'arco temporale considerato, sono stati complessivamente approvati 6.077 emendamenti, 5.891 in prima lettura e 186 in seconda lettura. 5.564 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 513 in Assemblea.

Nel corso della XVIII legislatura, nel periodo considerato, durante l'iter parlamentare dei provvedimenti divenuti legge sono stati approvati complessivamente 5.796 emendamenti, 5.586 in prima lettura e 210 in seconda lettura. 5.221 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 575 in Assemblea.

Grafico 24 **Emendamenti approvati per presentatore**



La stabilità delle leggi dal 2020 al 2025

Nella tabella, realizzata con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, si è sperimentata l'elaborazione di un indice di stabilità delle leggi. In particolare è stato individuato un campione di atti normativi da analizzare, i decreti legislativi, i decreti-legge e le leggi approvate sia ordinarie, sia costituzionali tra il gennaio 2020 e il dicembre 2025. Per ciascuna tipologia sono state quindi rilevate le modifiche che gli atti hanno subito ad opera di atti

normativi successivi con riferimento a specifici archi temporali (entro 365 giorni, con specificazione degli atti modificati entro 180 giorni e degli atti modificati tra 180 giorni e 365 giorni; oltre 365 giorni). Il termine *a quo*, cioè il termine a partire dal quale sono state considerate le modifiche, è stato individuato, per i decreti legislativi e per le leggi, nella data di entrata in vigore e, per i decreti-legge, nella data di entrata in vigore delle relative leggi di conversione.

Atti modificati da atti normativi successivi, per tipologia e periodo

Periodo 2020-2025

Tipo di atto	Modifica	N.	%	Totale
Decreto legislativo	Modificati entro 365 gg	45	21%	214
	<i>di cui Modificati entro 180 gg</i>	34	16%	
	<i>di cui Modificati tra 180 e 365 gg</i>	11	5%	
	Modificati oltre 365 gg	21	10%	
	Non modificati	148	69%	
Decreto-legge	Modificati entro 365 gg	94	52%	182
	<i>di cui Modificati entro 180 gg</i>	80	44%	
	<i>di cui Modificati tra 180 e 365 gg</i>	14	8%	
	Modificati oltre 365 gg	7	4%	
	Non modificati	81	45%	
Legge ordinaria	Modificati entro 365 gg	68	22%	307
	<i>di cui Modificati entro 180 gg</i>	39	13%	
	<i>di cui Modificati tra 180 e 365 gg</i>	29	9%	
	Modificati oltre 365 gg	22	7%	
	Non modificati	217	71%	
Legge costituzionale	Non modificati	5	100%	5

1.1.9

I decreti legislativi

Nella XIX legislatura sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” 156 decreti legislativi.

In 95 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in 61 casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Nella XVIII legislatura sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” 147 decreti legislativi.

In 110 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in 37 casi i decreti legislativi sono di attuazione di altre leggi dello Stato.

Grafico 26 **Ambito materiale dei decreti legislativi**

Valori assoluti

Legislatura ■ XIX ■ XVIII

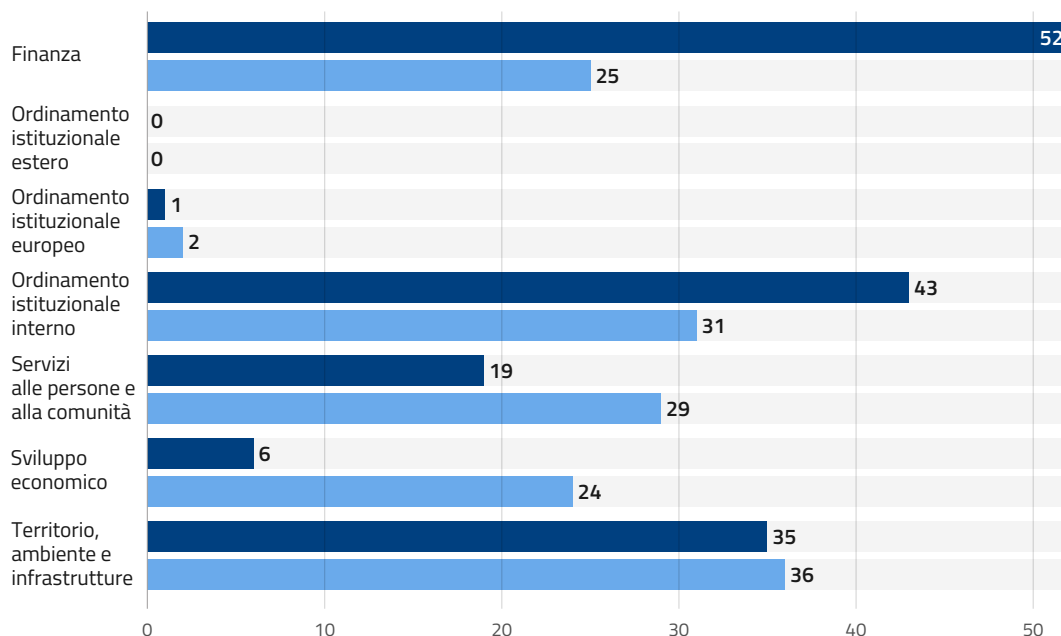
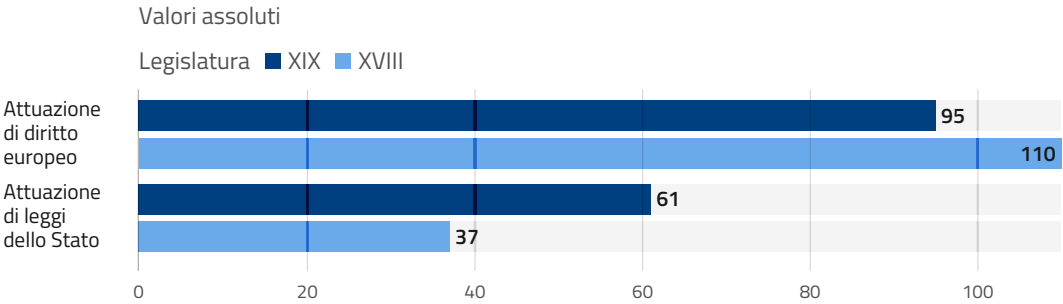


Grafico 25 **Natura dei decreti legislativi**



1.2 Le deleghe legislative

1.2.1 I contenuti delle deleghe nel contesto delle politiche pubbliche della XIX legislatura

La delega legislativa rappresenta uno degli strumenti ai quali è affidato il compito di sviluppare le politiche pubbliche e i diversi interventi normativi. Nella tabella sottostante sono messe a confronto le percentuali di leggi-delega approvate nelle ultime legislature.

Tabella 1 Leggi contenenti deleghe nelle legislature dalla XIII alla XIX

	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX (al 15/09/26)
Totale leggi	906	501	112	391	379	315	353
Leggi contenenti delega	58	30	12	24	37	21	30
– di cui leggi derivanti da adesione UE	4	3	3	2	7	3	3
– % rispetto al totale delle leggi	6,4	6	10,7	6,1	9,8	6,7	8,5

In una prospettiva qualitativa, nella XIX legislatura è possibile individuare i **seguenti interventi di complessiva riforma settoriale affidati a leggi-delega**:

1. la legge n. 111 del 2023 di **riforma del settore fiscale**; la legge ha previsto infatti interventi, tra gli altri, sull'IRPEF, sull'IRES, sull'imposta di registro e di bollo, sul settore dei giochi, sul sistema nazionale della riscossione, sull'accertamento e il contenzioso tributario, sui tributi regionali e locali; è prevista anche la riorganizzazione della normativa in testi unici;
2. la legge n. 201 del 2023 di **revisione dello strumento militare nazionale**; la legge ha previsto infatti interventi, tra gli altri, sulle dotazioni organiche delle forze armate, sulla riserva ausiliaria dello Stato, sui concorsi per il reclutamento, sulla formazione dei volontari in ferma prefissata triennale e sulla revisione del Servizio militare nazionale;
3. la legge n. 21 del 2024 di **riforma del mercato dei capitali**; la legge ha infatti previsto interventi, tra gli altri, sulla disciplina delle assemblee delle società di capitali, sul servizio di gestione collettiva del risparmio, sui servizi ed attività di investimento;

4. la legge n. 177 del 2024 di **rimforma del codice della strada**; la legge ha infatti previsto interventi, tra gli altri, sui limiti di velocità, sui titoli abilitativi alla guida dei veicoli e sulla circolazione dei velocipedisti (tale delega, come si vedrà meglio più avanti, è scaduta il 14 dicembre 2025 senza essere stata esercitata; è tuttavia all'esame della Camera, in terza lettura, un disegno di legge che differisce il termine di delega, l'A.C. 2713-B);
5. la legge n. 131 del 2025, in materia di **riconoscimento e promozione delle zone montane**;
6. la legge n. 132 del 2025, in materia di **intelligenza artificiale**;
7. la legge n. 1 del 2026, in tema di riorganizzazione e riordino delle funzioni della **Corte dei conti**;
8. la legge n. 48 del 2026, relativa al **Corpo militare volontario e al Corpo delle infermiere volontarie dell'Associazione della Croce Rossa italiana** ausiliari delle Forze armate;
9. la legge n. 119 del 2026, in tema di sviluppo della **carriera dirigenziale e valutazione della performance**;
10. la legge n. 137 del 2026, relativa alla riforma organica dell'ordinamento della **professione forense**.

È poi possibile individuare una linea di azione trasversale alle diverse politiche pubbliche, quella della **semplificazione normativa**, che ha trovato espressione in particolare nell'approvazione della **legge n. 167 del 2025** – recante 25 deleghe, di cui 13 principali – che:

- **innova i contenuti della legge annuale di semplificazione**, già disciplinata dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini 1), come da ultimo modificata dalla legge n. 246 del 2005 ma da molti anni non adottata. La legge annuale sarà una legge-delega che dovrà attenersi, oltre a quelli specifici recati dalla medesima legge, ai principi e criteri direttivi generali individuati dall'articolo 2 della legge n. 167 e cioè, tra gli altri, il riordino delle disposizioni per settori omogenei, mediante la redazione o l'aggiornamento di codici di settore o testi unici; previsione, ove possibile, di provvedimenti di immediata attuazione. A questo si affianca il rafforzamento di strumenti di valutazione delle politiche pubbliche con l'introduzione delle valutazioni di impatto di genere e generazionale.
- prevede dirette misure di **delega**, le quali contengono principalmente misure di **riordino e razionalizzazione**, **non prive però anche di consistenti contenuti innovativi**, in **plurime materie**, secondo quanto riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 2 **Deleghe recate dalla legge n. 167 del 2025 in materia di semplificazione normativa, per area di intervento**

Area di intervento	Articolo	Oggetto della delega
Ambiente e protezione civile	Art. 18	Semplificazione, aggiornamento e integrazione delle disposizioni legislative sul Servizio nazionale di protezione civile
Cultura, istruzione e formazione	Art. 15	Riassetto del sistema di istruzione e formazione, anche per quanto concerne la normativa in materia di personale scolastico; riassetto degli adempimenti amministrativi delle scuole; riassetto degli organi consultivi
	Art. 20	Riassetto della formazione superiore e della ricerca, anche per quanto concerne il reclutamento di professori e ricercatori e la razionalizzazione dello stato giuridico ed economico del personale universitario
Istituzioni, giustizia, esteri e difesa	Art. 9	Digitalizzazione dell'attività normativa
	Art. 11	Semplificazione, aggiornamento e riassetto del codice dell'amministrazione digitale
	Art. 12	Riassetto dell'organizzazione del Ministero degli esteri
	Art. 14	Tenuta e revisione delle liste elettorali
	Art. 19	Riassetto degli osservatori istituiti presso la Presidenza del Consiglio in materia di politiche per la famiglia, la natalità e le pari opportunità
Trasporti	Art. 13	Riordino della disciplina della navigazione interna e promiscua
Welfare e lavoro	Art. 16	Riordino delle disposizioni legislative in materia di disabilità
	Art. 17	Riordino degli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno
	Art. 21	Semplificazione della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori dei settori portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario (due deleghe principali)

1.2.2

I numeri delle deleghe e dei provvedimenti attuativi

Dal punto di vista quantitativo, invece, si segnala che, nel complesso, al 15 settembre 2026, sono considerate **27 leggi di delega** (esclusi i tre provvedimenti di delegazione europea; di queste 27 leggi, 21 sono di iniziativa governativa, 5 di iniziativa parlamentare e 1 di iniziativa mista), che contengono **83 deleghe legislative** (di cui ben 25 recate dalla sola legge n. 167 del 2025, in tema di semplificazione normativa): **50 “principali” e 33 deleghe per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi**.

Al 15 settembre 2026 **risultano scadute, senza avere ricevuto alcuna attuazione, 6 deleghe legislative principali** recate nelle seguenti 4 leggi.

Si fa riferimento, in particolare:

1. alla delega conferita dalla legge n. 177 del 2024 in materia di riforma del **codice della strada** (decreto legislativo n. 285 del 1992), scaduta il 14 dicembre 2025 successivamente al 15 settembre 2026 è stata però approvata la legge 23 settembre 2026, n. 171, che ha prorogato la delega in materia di riforma del codice della strada dal 14 dicembre 2025 al 14 ottobre 2026; il relativo schema di decreto legislativo è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 ottobre 2026 e trasmesso alle competenti commissioni parlamentari per l'espressione del parere, con conseguente "slittamento" del termine di delega di 90 giorni;
2. alla delega conferita dalla legge n. 40 del 2025 in materia di **indennizzi per danni causati da calamità naturali** (2 aprile 2026);
3. alle due deleghe conferite dalla legge n. 144 del 2025 in materia di **retribuzione dei lavoratori** (18 aprile 2026);
4. alla delega conferita dalla legge n. 152 del 2024 in materia di **patrimonio culturale immateriale** (1° maggio 2026);
5. alla delega conferita dalla legge n. 86 del 2024 in materia di **autonomia differenziata** (scadenza prevista il 13 luglio 2026), sulla quale è, tuttavia, intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 che ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, l'articolo 3, comma 1, della predetta legge, poiché ha ritenuto che le norme ivi richiamate (ossia i commi da 791 a 801-bis dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022) non fossero idonee a fondare una legittima delega *per relationem*, a causa della loro "pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità". Tale pronuncia ha implicato il venir meno della delega prevista nella legge n. 86 del 2024 e la successiva presentazione al Senato del disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ([A.S. 1623](#)), attualmente in corso di esame in 1ª Commissione Affari costituzionali.

Delle deleghe principali non scadute, risultano invece **prive di attuazione**¹ — alla data del 15 settembre 2026 — le seguenti:

1. legge 16 dicembre 2024, n. 193, legge annuale per il mercato e la **concorrenza** 2023 (31 dicembre 2026);
2. legge 12 settembre 2025, n. 131, in tema di riconoscimento e promozione delle **zone montane** (20 settembre 2026);
3. legge 10 novembre 2025, n. 167, recante misure per la **semplificazione normativa** e il miglioramento della qualità della normazione (le deleghe con la durata più ampia scadono al 29 novembre 2027);
4. legge 2 dicembre 2025, n. 182, in tema di **semplificazione e digitalizzazione** dei procedimenti in materia di **attività economiche** e di **servizi a favore dei cittadini e delle imprese** (18 dicembre 2026);
5. legge 11 marzo 2026, n. 34, sulle **piccole e medie imprese** (7 aprile 2027);
6. legge n. 48 del 2026, relativa alla **Croce Rossa italiana** e alla **revisione dell'ordinamento militare** (30 aprile 2027);
7. legge 2 luglio 2026, n. 119, in materia di **sviluppo della carriera dirigenziale** e della **valutazione della performance** del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni (19 gennaio 2027);
8. legge 23 luglio 2026, n. 135, per il sostegno delle **attività educative e ricreative non formali** (13 maggio 2027);
9. legge 28 luglio 2026, n. 137, per la riforma dell'**ordinamento forense** (16 febbraio 2027). Successivamente al 15 settembre 2026, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 2 ottobre 2026, ha deliberato in via preliminare lo schema di decreto legislativo attuativo.

Nel complesso, perciò, delle 50 deleghe principali approvate, **31 risultano prive di attuazione**, alla data del 15 settembre 2026; di queste, **6 risultano scadute** e **25** invece sono ancora **pendenti**. Le **leggi di delega che hanno ricevuto attuazione** — anche parziale² — sono invece le seguenti:

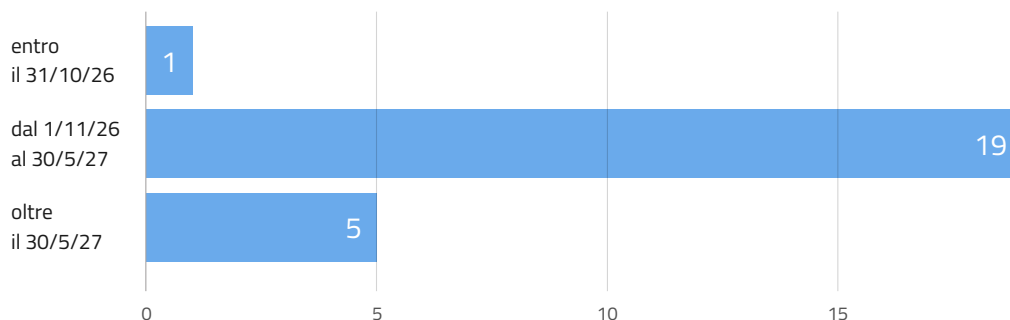
1. legge 23 marzo 2023, n. 33, in materia di politiche in favore delle **persone anziane**, con il decreto legislativo n. 29 del 2024 e con il decreto legislativo n. 93 del 2025;

¹ Si considerano prive di attuazione tutte le leggi delega per le quali non sia stato nemmeno deliberato dal Consiglio dei ministri alcuno schema di decreto legislativo attuativo.

² Si considera che una legge delega abbia ricevuto un'attuazione dal momento della deliberazione in via preliminare dello schema di decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri.

Grafico 1 Scadenza delle deleghe da attuare

Dati aggiornati al 15 settembre 2026; Valori assoluti



2. legge 9 agosto 2023, n. 111, per la **riforma fiscale**, con ben 29 decreti legislativi³;
3. legge 27 ottobre 2023, n. 160, in tema di **revisione del sistema degli incentivi alle imprese**, con il decreto legislativo n. 184 del 2025 e con il decreto legislativo n. 138 del 2026;
4. legge n. 201 del 2023 in materia di **revisione dello strumento militare nazionale**, con il decreto legislativo n. 58 del 2026 e con il decreto legislativo n. 74 del 2026;
5. la legge n. 21 del 2024, recante disposizioni in materia di **mercati dei capitali**, con il decreto legislativo n. 47 del 2026;
6. legge 4 luglio 2024, n. 102, in materia di **florovivaismo**, con il decreto legislativo n. 151 del 2026;
7. legge 4 aprile 2025, n. 42, in materia di **ordinamento e organizzazione dei vigili del fuoco**; il relativo schema di decreto legislativo è all'esame delle competenti commissioni parlamentari;
8. la legge n. 70 del 2024, in tema di **prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo**, con il decreto legislativo n. 99 del 2025;
9. la legge n. 26 del 2025 relativa all'**abolizione del c.d. "numero chiuso" nei corsi di laurea di medicina e chirurgia**, con il decreto legislativo n. 71 del 2025;
10. legge 11 marzo 2025, n. 28, in tema di **sistemi sanzionatori e di procedure** recate dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998,

³ Per il dettaglio dei decreti legislativi adottati si rinvia al tema dell'attività parlamentare "La riforma fiscale" disponibile su www.temi.camera.it.

in materia di intermediazione finanziaria, con il decreto legislativo n. 128 del 2026;

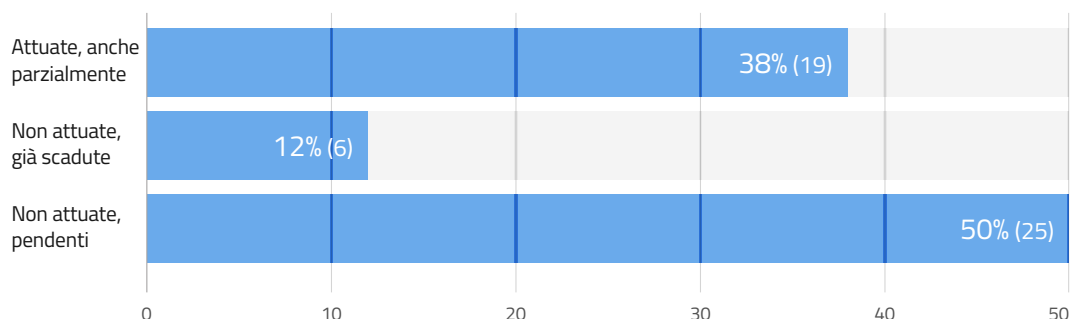
11. legge 23 settembre 2025, n. 132, in materia di **intelligenza artificiale**, con il decreto legislativo n. 160 del 2026 e con il decreto legislativo n. 179 del 2026;
12. legge 7 gennaio 2026, n. 1, in materia di **funzioni della Corte dei conti**; il relativo schema di decreto legislativo è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 agosto 2026;
13. legge 7 maggio 2026, n. 70, in tema di **valorizzazione della risorsa mare**, con lo schema di decreto legislativo A.G. 420, trasmesso alle Camere il 30 giugno 2026 (giorno di scadenza della delega) e definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il 24 settembre 2026.

Delle 13 leggi di delega attuate, 10 sono di iniziativa governativa, 2 di iniziativa parlamentare e 1 di iniziativa mista. Complessivamente, **tali leggi recano 19 deleghe principali**.

In conclusione, **delle 50 deleghe principali** conferite nella XIX legislatura **19 hanno ricevuto attuazione**, anche parziale, al 15 settembre 2026, con un **tasso di attuazione pari al 38 per cento**; delle 31 deleghe prive di attuazione, 6 risultano scadute e 25 ancora pendenti.

Grafico 2 **Tasso di attuazione delle deleghe**

Dati aggiornati al 15 settembre 2026; Valori percentuali



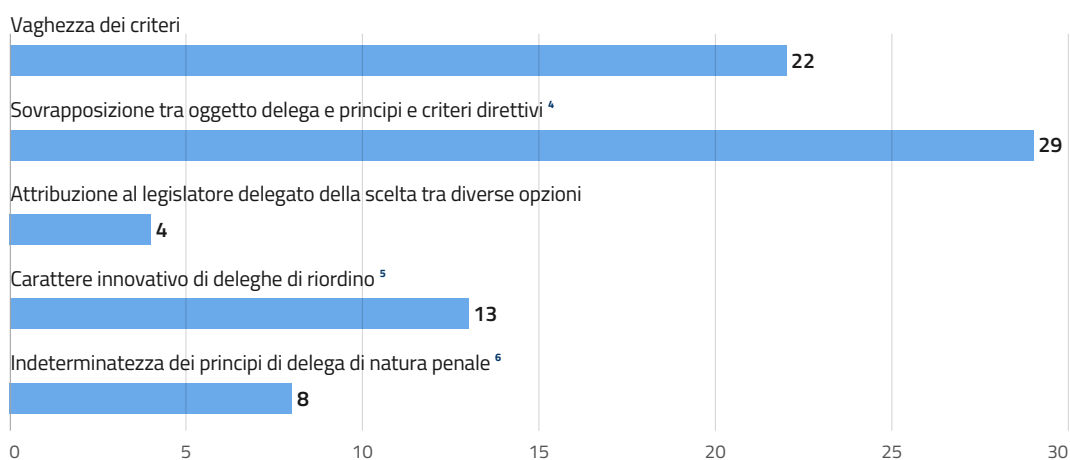
Le deleghe legislative nei pareri del Comitato per la legislazione

Nel grafico sottostante è effettuata una statistica sui **63 pareri** (al 30 settembre 2026) resi su progetti di legge contenenti **deleghe legislative**. In particolare, vengono segnalati, raggruppati in quattro tipologie, i più significativi

rilievi critici formulati dal Comitato. In ciascun parere possono essere formulati rilievi critici relativi a diverse tipologie; per questo motivo la somma dei rilievi è più elevata del numero dei pareri.

I pareri del Comitato per la legislazione per tipologia

Dati aggiornati al 30 settembre 2026; Valori assoluti



⁴ Il paragrafo 1, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi di delega dall'oggetto della delega.

⁵ "La giurisprudenza della Corte costituzionale chiarisce che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021 ma si veda anche la sentenza n. 80 del 2012).

⁶ "La giurisprudenza costituzionale afferma che in materia penale il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità delle pene sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi (sentenze n. n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999 e ordinanza n. 134 del 2003).

1.3

I provvedimenti attuativi

a cura del Servizio per il Controllo Parlamentare
Camera dei deputati

Estratto da "[I provvedimenti attuativi delle leggi – N. 11 / Maggio 2026](#)"

Come riportato nella nota di sintesi, il dato dei provvedimenti attuativi da adottare, aggiornato al 15 settembre 2026, scende – per la prima volta nella legislatura – a 561. L'analisi dettagliata che segue è stata però effettuata sul precedente dato disponibile, al 1° maggio 2026. Per un quadro complessivo, che sarà aggiornato al 31 ottobre 2026, si rinvia invece a "I provvedimenti attuativi delle leggi – N. 12/Novembre 2026".

1.3.1

Linee di tendenza della normazione secondaria

Alla data del **1° maggio 2026** risultano **complessivamente da adottare 621 provvedimenti attuativi**, di cui 561 connessi a leggi di iniziativa governativa e 60 riconducibili a leggi di iniziativa parlamentare approvate a partire dalla XVIII Legislatura.

In particolare, in base alle informazioni tratte dalla banca dati della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla predetta data:

- i **provvedimenti attuativi** previsti da disposizioni legislative approvate su **iniziativa del Governo Meloni**, al netto di quelli abrogati o ritenuti superati da normativa successiva, risultano pari a 1.289, di cui **479 da adottare**. Il relativo **tasso di adozione** – ossia il rapporto tra i provvedimenti attuativi effettivamente adottati e il totale di quelli previsti – si attesta al **63 per cento**¹;
- i provvedimenti ancora da adottare derivanti da leggi di iniziativa governativa **"ereditati"** dalla **precedente Legislatura**, sono **82**.

¹ Si segnala che il tasso di adozione indicato viene computato al netto dei provvedimenti abrogati o comunque superati da normativa successiva, ovvero considerando esclusivamente il rapporto tra il totale dei provvedimenti attuativi indicati dalla [banca dati](#) del Governo come effettivamente adottati alla data del 1° maggio 2026 e il totale dei provvedimenti attuativi ivi previsti alla medesima data. Ciò diversamente dal criterio seguito nelle Relazioni governative trimestrali di monitoraggio, che includono tra i provvedimenti "smaltiti" non solo quelli effettivamente adottati, ma anche quelli abrogati o ritenuti superati da normativa successiva.

A tali atti occorre aggiungere **60** provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare**, di cui 39 previsti da leggi approvate nell'attuale Legislatura e 21 da leggi approvate nella scorsa.

1.3.1.1 Linee di tendenza nel periodo 2024-2026

Effettuando un raffronto su base pluriennale (periodo **1° maggio 2024 – 1° maggio 2026**), si riscontra un **incremento** del **numero complessivo** degli **atti secondari da adottare**, che passa da **544** del 2024, ai **608** del 2025 sino ai **621** previsti al 1° maggio 2026, con un aumento netto di 77 unità nel biennio (+14,2 per cento).

Va peraltro osservato come tale dinamica abbia subito un rallentamento nell'ultimo anno: la variazione 2024-2025 (+64 atti, pari al +11,8 per cento) risulta significativamente più marcata di quella 2025-2026 (+13 atti, pari al +2,1 per cento), il che potrebbe segnalare una tendenza alla stabilizzazione dello stock pur nelle sue fisiologiche variazioni in corso d'anno, coerente con l'efficacia progressiva delle linee di indirizzo introdotte con il DPCM del 30 ottobre 2024 (*cfr. oltre*).

Si rileva inoltre come la crescita del numero assoluto dei provvedimenti da adottare si manifesti malgrado nel medesimo periodo siano **cresciuti**:

- il **tasso di adozione** dei provvedimenti derivanti da atti di iniziativa legislativa del **Governo Meloni** – passato **dal 44 per cento** circa del **2024**, al **56 per cento** nel **2025**, sino al citato **63 per cento** del **2026** (+19 punti percentuali nel biennio);

Grafico 1 Andamento dello stock dei provvedimenti attuativi da adottare

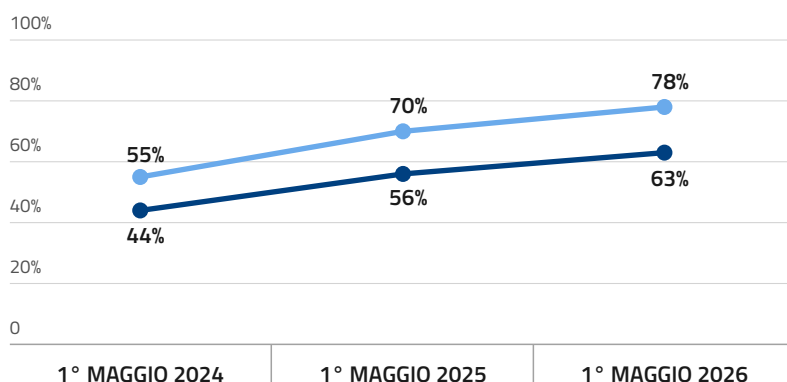
Dati aggiornati al 1° maggio 2026



Grafico 2 Andamento dei tassi di adozione dei provvedimenti attuativi di iniziativa governativa

Dati aggiornati al 1° maggio 2026

■ Governo Meloni ■ XVIII Legislatura



- il **tasso di adozione** dei provvedimenti derivanti da **leggi di iniziativa governativa “ereditati” dalla XVIII Legislatura**, passato **dal 55 per cento** circa del 2024, al **70 per cento** nel 2025, sino al **78 per cento** alla data del 1° maggio 2026 (+23 punti percentuali, con 82 atti residui da adottare a fronte di uno stock iniziale di 376 atti).

1.3.1.2 Il differenziale tra flussi in entrata e in uscita

L'apparente paradosso di uno *stock* complessivo in crescita a fronte di un tasso di adozione in costante miglioramento si spiega considerando la natura dinamica del bacino dei provvedimenti da adottare, che costituisce il **saldo netto tra due flussi contrapposti**: da un lato, l'uscita rappresentata dagli atti effettivamente adottati nel periodo; dall'altro, l'entrata costituita dai nuovi adempimenti derivanti dalla legislazione approvata *medio tempore*.

Il relativo differenziale evidenzia come, nonostante l'incremento della capacità di smaltimento dell'Esecutivo, il flusso di nuovi adempimenti generati dall'attività legislativa abbia continuato a sopravanzare quello degli atti adottati. In altri termini, l'incremento del tasso di adozione è stato compensato — e in parte annullato — da un parallelo ampliamento della base normativa di riferimento che prevede l'adozione di nuovi provvedimenti attuativi. Tale ampliamento si è peraltro registrato

malgrado la **crescita** costante anche della percentuale di **auto-applicatività degli atti legislativi** di iniziativa del Governo, che secondo quanto riportato nella [Quattordicesima Relazione](#) governativa sul monitoraggio dei provvedimenti legislativi e attuativi (cfr. il relativo [Focus](#) nel dossier) si è attestata al 53 per cento alla data del 31 marzo 2026.

1.3.1.3

Gli indirizzi per la normazione secondaria

In tale quadro, la citata Relazione governativa ribadisce l'intendimento di **ridurre il flusso dei nuovi provvedimenti attuativi “in entrata”** derivanti dalle proprie iniziative legislative e, al contempo, di **accelerare lo smaltimento dello stock** complessivo, anche dando priorità ai provvedimenti che sbloccano risorse finanziarie.

Si ricorda che per il perseguimento di tale obiettivo sono state adottate specifiche **linee di indirizzo**, volte a contenere il ricorso alla normazione secondaria nei casi in cui esso non sia giustificato dalla complessità, anche tecnica, della disciplina introdotta, indicate nel [DPCM del 30 ottobre 2024](#) e nella [circolare applicativa n. 9916 del 14 novembre 2024](#) del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL)².

Le nuove regole per l'**Analisi tecnico-normativa** (ATN) e i criteri per la redazione dei testi legislativi hanno imposto un **obbligo di motivazione** per il **rinvio ad atti di rango secondario** e previsto l'introduzione in via prioritaria di **norme immediatamente precettive e tendenzialmente auto-applicative**.

² In particolare, il citato DPCM ha stabilito che, qualora sia necessario rinviare a provvedimenti attuativi, l'ATN debba esplicitare in modo dettagliato le ragioni per cui la disciplina primaria non può essere esaustiva. Per fornire i dettagli operativi di tale linea di indirizzo, il DAGL ha emanato la suddetta [circolare applicativa del 14 novembre 2024](#) con la quale ha fornito agli Uffici legislativi dei Ministeri alcuni criteri da seguire nella redazione dei provvedimenti legislativi, nel presupposto che il rimando ad atti successivi debba in ogni caso essere finalizzato a definire soltanto elementi di dettaglio, e non anche aspetti sostanziali, determinanti per l'impianto complessivo del provvedimento. Tra tali criteri figurano: a) l'introduzione in via prioritaria di norme immediatamente precettive, evitando il ricorso a disposizioni di principio o programmatiche prive di reale efficacia innovativa dell'ordinamento; b) il ricorso, specialmente laddove la normativa attuativa abbia contenuto prevalentemente tecnico, agli allegati all'atto normativo, nonché, ove possibile, ad atti amministrativi generali di indirizzo; c) l'esclusione del rinvio ad atti attuativi in particolare nelle disposizioni inserite in un decreto-legge; d) la previsione di concerti e pareri solo nei casi di effettivo coinvolgimento di funzioni attribuite ad altre Amministrazioni.

1.3.1.4

Il rinvio ad atti secondari nei decreti-legge

Tra i criteri da seguire nella redazione dei provvedimenti legislativi la circolare del DAGL contempla espressamente anche l'indicazione alle amministrazioni di **escludere**, in particolar modo, il **rinvio** ad atti attuativi nelle disposizioni inserite in un **decreto-legge**, potendo questa previsione in concreto risultare indice sintomatico della carenza dei presupposti di necessità e urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione.

A quest'ultimo riguardo, si segnala che dall'emanazione della circolare (**14 novembre 2024**) alla data del **1° maggio 2026**, sono stati deliberati dal Consiglio dei ministri e **convertiti in legge 44 nuovi decreti-legge**, di cui **25** recano la previsione di misure attuative, determinando un totale complessivo di **128 atti secondari** da adottare. Di questi, 96 derivano dal testo originario del decreto o da un emendamento governativo, mentre i restanti **32** provvedimenti attuativi sono stati **introdotti su iniziativa parlamentare** in sede di esame del disegno di legge di conversione, evidenziando il non trascurabile incremento del flusso "in entrata" ascrivibile alle modifiche apportate in sede parlamentare (pari al **25 per cento** del totale).

1.3.1.5

Il fenomeno dei provvedimenti "superati"

Ai fini di un più agevole e trasparente monitoraggio del processo di attuazione delle leggi, si ribadisce, come già rilevato in precedenti edizioni del dossier, l'opportunità di **esplicitare**, nelle Relazioni trimestrali governative sul monitoraggio, l'elenco dei **provvedimenti attuativi abrogati** o **"superati" da normativa successiva**.

La questione assume un rilievo non meramente formale, atteso che nelle elaborazioni governative tra i provvedimenti **"previsti"** in entrata del Governo Meloni sono inclusi anche i "provvedimenti abrogati o superati da normativa successiva", mentre nel novero di quelli **"smaltiti"**, insieme agli atti effettivamente emanati sono inclusi quelli "abrogati". Si determina così una commistione tra due fenomeni di natura sostanzialmente diversa: da un lato lo smaltimento "in senso proprio", riconducibile all'effettiva adozione del provvedimento secondario da parte dell'amministrazione competente; dall'altro lo smaltimento che consegue non già ad una concreta attuazione, bensì ad una sopravvenuta modifica del quadro legislativo, che rende l'adempimento non più dovuto.

Il [dossier](#), in ciascuno dei suoi periodici aggiornamenti, si basa sull'estrazione dalla [Banca dati](#) del Governo delle informazioni relative ai

provvedimenti da adottare e a quelli effettivamente adottati ad una certa data.

Nel lasso temporale tra due successivi aggiornamenti, si è riscontrata frequentemente l'eliminazione dalla banca dati di alcuni provvedimenti attuativi, che non risultano né tra quelli formalmente adottati, né tra quelli ancora da adottare.

Il fenomeno è di particolare rilievo atteso che nel solo periodo **1° febbraio – 1° maggio 2026, 16 provvedimenti** (di cui 1 riferibile al Governo Conte II, 4 al Governo Draghi e 11 al Governo Meloni) sono stati **espunti dalla banca dati governativa**. Si tratta di un dato non episodico: nel precedente periodo di monitoraggio (novembre 2025 – gennaio 2026) risultavano espunti **ulteriori 16** provvedimenti (di cui 2 riferibili al Governo Conte I, 1 al Conte II, 1 al Governo Draghi e 12 al Governo Meloni). L'ultimo dato reso disponibile dal Governo nella Nona Relazione governativa di monitoraggio aggiornata alla data del 31 dicembre 2024, indicava complessivamente **38** provvedimenti abrogati o superati da normativa successiva, senza specificarne l'origine.

Stante la dimensione del fenomeno, si osserva come la mancata puntuale indicazione di tali provvedimenti nelle Relazioni trimestrali governative e delle correlate motivazioni circa le ragioni che hanno condotto a ritenerli superati – siano esse riconducibili a un'abrogazione espressa della norma di rinvio, a un'abrogazione tacita ad opera di disposizioni sopravvenute, a una ragione tecnica (come ad esempio il venire meno di un'autorizzazione di spesa connessa al provvedimento da emanare) ovvero a una mera valutazione circa la perdurante necessità dell'adempimento – comporti riflessi sul monitoraggio del processo di attuazione delle leggi.

Una disaggregazione sistematica delle componenti dello “smaltimento”, distinguendo gli atti effettivamente adottati da quelli abrogati e/o ritenuti superati, costituirebbe una misura idonea a conferire al monitoraggio una piena valenza informativa.

1.3.1.6

Le asimmetrie informative sulle leggi di iniziativa parlamentare

Sotto un profilo connesso, si ribadisce, infine, l'esigenza di rendere **consultabili**, nel portale istituzionale [Normattiva](#), anche gli **atti secondari riferibili alle leggi di iniziativa parlamentare**, laddove attualmente vi sono indicati, se adottati, soltanto i decreti attuativi derivanti da disposizioni legislative di iniziativa governativa.

Tale lacuna, già segnalata in precedenti edizioni del *dossier*, determina un'asimmetria informativa che incide sulla completezza del quadro conoscitivo a disposizione delle Camere, atteso che gli atti di normazione secondaria non sono sempre reperibili su altre fonti istituzionali (Gazzetta Ufficiale, siti del Governo e dei Ministeri, ecc.).

1.3.2 **I provvedimenti del Governo Meloni**

In base alle informazioni tratte dalla banca dati della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla data del **1° maggio 2026** i **provvedimenti attuativi** previsti da disposizioni legislative approvate su **iniziativa del Governo Meloni**, al netto di quelli abrogati o ritenuti superati da normativa successiva, sono pari a **1.289**, di cui **810** provvedimenti **adottati** e **479 da adottare**.

1.3.2.1 **I provvedimenti adottati**

Tra gli 810 provvedimenti adottati, il maggior numero è stato emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze (175), seguito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (61) e dai Ministeri dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti (54 ciascuno).

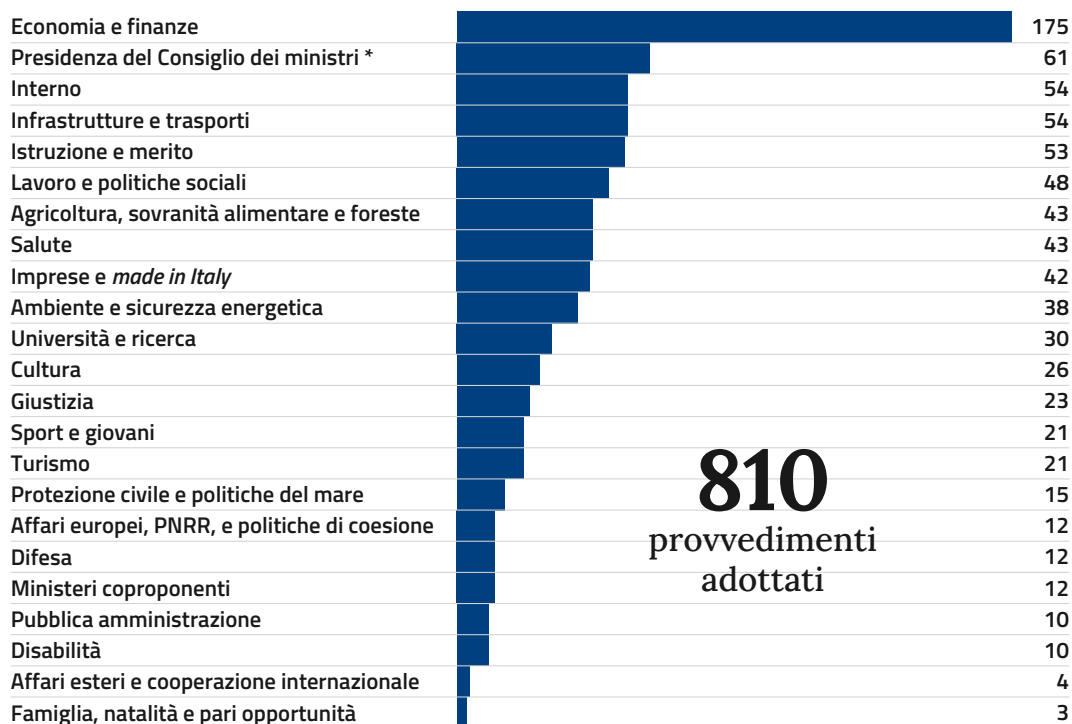
Da un'analisi per singolo intervento legislativo, risulta che tra i provvedimenti adottati **225** (circa il **27,8 per cento**) sono stati emanati in **attuazione** delle **leggi di bilancio** approvate nella XIX Legislatura.

In particolare, 94 atti sono stati emanati in attuazione della [Legge di bilancio per il 2023](#), 44 in attuazione della [Legge di bilancio per il 2024](#), 68 in attuazione della [Legge di bilancio per il 2025](#) e 19 in attuazione della [Legge di bilancio per il 2026](#).



Grafico 4 Provvedimenti adottati del Governo Meloni suddivisi per Amministrazione

Dati aggiornati al 1° maggio 2026



* Si segnala che alla Presidenza del Consiglio dei ministri sono stati riferiti anche 2 provvedimenti attuativi la cui competenza è demandata, dalle norme primarie, all'Autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica.

1.3.2.2 I provvedimenti da adottare

Quanto ai 479 provvedimenti da adottare previsti dal Governo Meloni, il maggior numero risulta essere di spettanza del Ministero dell'economia e delle finanze (86), seguito dal Ministero della salute (51) e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (49).

La maggior parte dei provvedimenti da adottare è costituita da decreti ministeriali (377), seguiti da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (69), da provvedimenti direttoriali (18) e da decreti del Presidente della Repubblica (15).

Inoltre, dei 479 provvedimenti da adottare, **184** atti presentano un **termine di adozione scaduto** alla data del 1° maggio 2026, **250 non hanno un termine** di adozione previsto dal Legislatore, per altri **44** il

Grafico 5 **Provvedimenti da adottare del Governo Meloni suddivisi per Amministrazione**
Dati aggiornati al 1° maggio 2026



* Si segnala che alla Presidenza del Consiglio dei ministri è stato riferito anche 1 provvedimento attuativo la cui competenza è demandata, dalla norma primaria, all'Autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica.

Grafico 6 **Provvedimenti da adottare del Governo Meloni per tipologia**
Dati aggiornati al 1° maggio 2026



termine prefissato **non è scaduto**, mentre per **1** provvedimento è prevista un'**attuazione periodica** (che è pertanto escluso dal computo del seguente grafico).

Grafico 7 **Provvedimenti da adottare del Governo Meloni per termine**

Dati aggiornati al 1° maggio 2026



Si segnala, infine, che tra i 479 provvedimenti attuativi da adottare derivanti da atti di iniziativa legislativa dell'Esecutivo Meloni, **39**, ossia **circa l'8 per cento** del totale, sono **ricongruibili** a norme introdotte in esito all'approvazione di **emendamenti parlamentari**.

Per una disamina dei provvedimenti legislativi e attuativi si veda anche la [Quattordicesima Relazione](#) sul monitoraggio della Presidenza del Consiglio dei ministri e il relativo [Focus](#) nel dossier.

1.3.2.3

I provvedimenti attuativi previsti dalle Leggi di bilancio della XIX Legislatura

Tra i 479 provvedimenti ancora da adottare previsti da iniziative legislative del Governo Meloni, alla data del 1° maggio 2026, **139** risultano **connessi all'attuazione delle manovre di bilancio³**, di cui:

³ Con riferimento alle leggi di bilancio, si segnala che rispetto all'ultima edizione del *dossier* **4 provvedimenti attuativi** sono da ritenere annoverabili tra quelli "**abrogati o superati da normativa successiva**", in quanto gli stessi sono stati espunti dalla banca dati governativa, non risultando né formalmente adottati, né ancora da adottare. Si tratta in particolare di: 1 atto secondario relativo alla Legge di bilancio per il 2024

- 10 riferiti alla [Legge di bilancio per il 2023](#);
- 9 riferiti alla [Legge di bilancio per il 2024](#);
- 37 riferiti alla [Legge di bilancio per il 2025](#);
- 83 riferiti alla [Legge di bilancio per il 2026](#).

Nella seguente tabella è riepilogato il numero dei provvedimenti attuativi — adottati e da adottare — previsti dalle leggi di bilancio della XIX Legislatura suddivisi in base all'Amministrazione competente in via primaria alla loro adozione.

Tabella 1 **Provvedimenti attuativi previsti dalle leggi di bilancio della XIX Legislatura, per Amministrazione**

Dati aggiornati al 1° maggio 2026

Ministero	Totale Atti	Adottati					Da adottare				
		'23	'24	'25	'26	Tot.	'23	'24	'25	'26	Tot.
Economia e finanze	87	28	5	17	8	58	4	2	4	19	29
Interno	41	6	14	9	0	29	1	1	4	6	12
Salute	31	4	4	3	0	11	0	1	10	9	20
Infrastrutture e trasporti	30	10	2	2	0	14	1	1	8	6	16
Presidenza del Consiglio dei ministri	25	5	5	5	1	16	2	1	2	4	9
Cultura	21	3	3	4	2	12	0	0	1	8	9
Lavoro e politiche sociali	20	3	2	3	1	9	1	1	3	6	11
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	19	10	1	3	0	14	1	1	0	3	5
Università e ricerca	13	3	1	2	4	10	0	0	1	2	3
Istruzione e merito	10	4	0	4	0	8	0	0	0	2	2
Imprese e made in Italy	9	2	0	3	0	5	0	0	1	3	4
Turismo	9	5	0	0	1	6	0	0	0	3	3
Protezione civile e politiche del mare	8	0	2	2	1	5	0	1	0	2	3

(di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); 2 atti relativi alla Legge di bilancio per il 2025 (di cui 1 di competenza del Ministro per lo sport e i giovani e 1 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali); 1 atto relativo alla Legge di bilancio per il 2026 (di competenza del Ministero della difesa).

Ministero	Totale Atti	Adottati					Da adottare				
		'23	'24	'25	'26	Tot.	'23	'24	'25	'26	Tot.
Sport e giovani	7	2	0	4	0	6	0	0	0	1	1
Giustizia	7	1	2	1	0	4	0	0	1	2	3
Disabilità	5	1	1	1	0	3	0	0	0	2	2
Difesa	5	3	0	0	0	3	0	0	0	2	2
Ambiente e sicurezza energetica	5	3	0	1	0	4	0	0	1	0	1
Coproponenti	4	0	0	1	0	1	0	0	1	2	3
Famiglia, natalità e pari opportunità	3	0	1	1	0	2	0	0	0	1	1
Affari europei, PNRR e politiche di coesione	2	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0
Affari esteri	2	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0
Pubblica amministrazione	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Totale	364	94	44	68	19	225	10	9	37	83	139

Le misure attuative della Legge di bilancio per il 2025 connesse a stanziamenti finanziari

La [Legge di bilancio per il 2025](#) prevede l'adozione di 105 provvedimenti attuativi⁴, di cui, alla data del 1° maggio 2026, 68 sono stati emanati e 37 risultano ancora da adottare.

Tra i provvedimenti previsti, **61** risultano **connessi** ad uno **stanziamento finanziario** per uno o più degli anni del triennio 2025-2027. Di questi, in data 1° maggio 2026

ne risultano **adottati 40**, corrispondenti ad uno stanziamento pari a **2.563.568.400 euro** per l'anno **2025**, **383.540.000** per l'anno **2026** e **669.920.000** per l'anno 2027.

Risultano invece **non** ancora **adottati 21 provvedimenti** che prevedono **effetti finanziari** complessivamente pari a **161.750.000 euro** per l'anno **2025**, **300.000.000 euro** per l'anno **2026** e **253.500.000 euro** per il 2027.

⁴ Si precisa che il Governo ha ritenuto **abrogati** o **superati** da normativa successiva complessivamente **cinque decreti attuativi**, di cui due connessi a stanziamenti finanziari.

Grafico 8 **Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge di bilancio per il 2025**
Dati aggiornati al 1° maggio 2026



Grafico 9 **Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge di bilancio per il 2025 e connessi a stanziamenti finanziari, relativamente al triennio 2025-2027**
Dati aggiornati al 1° maggio 2026



Tabella 2 **Attuazione delle norme secondarie previste dalla Legge di bilancio per il 2025 connesse a stanziamenti finanziari, relativamente al triennio 2025-2027**
Dati aggiornati al 1° maggio 2026

Provvedimenti	Numero assoluto	2025	2026	2027
Adottati	40	2.563.568.400 €	383.540.000 €	669.920.000 €
Da adottare	21	161.750.000 €	300.000.000 €	253.500.000 €
Totale	61	2.725.318.400 €	683.540.000 €	923.420.000 €

Le misure attuative della Legge di bilancio per il 2026 connesse a stanziamenti finanziari

La [Legge di bilancio per il 2026](#) prevede l'adozione di **102⁵ provvedimenti attuativi**, di cui, alla data di aggiornamento del [dossier](#), 19 sono stati emanati e 83 risultano ancora da adottare.

Tra i provvedimenti previsti, **53** risultano **connessi** ad uno **stanziamento finanziario** per uno o più degli anni del triennio 2026-2028. Di questi 53, al **1° maggio 2026** ne risultano **adottati 13**, corrispondenti ad uno stanziamento

pari a **3.550.403.354** euro per l'anno **2026**, **2.421.781.003** per l'anno **2027** e **2.003.101.366** per l'anno **2028**.

Per quanto concerne i restanti **40** provvedimenti ancora **da adottare**, gli stanziamenti ad essi connessi sono complessivamente pari a **1.530.052.500** euro per l'anno **2026**, **1.887.302.500** euro per il **2027** e **1.859.202.500** euro per il **2028**.

Grafico 10 **Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge di bilancio per il 2026**

Dati aggiornati al 1° maggio 2026



Grafico 11 **Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge di bilancio per il 2026 e connessi a stanziamenti finanziari, relativamente al triennio 2026-2028**

Dati aggiornati al 1° maggio 2026



⁵ Si rammenta che, con riferimento alla Legge di bilancio per il 2026 il Governo ha ritenuto **abrogato** o **superato** da normativa successiva **un decreto attuativo** non connesso ad alcuno stanziamento finanziario.

Tabella 3 **Attuazione delle norme secondarie previste dalla Legge di bilancio per il 2026 connesse a stanziamenti finanziari, relativamente al triennio 2026-2028**

Dati aggiornati al 1° maggio 2026

Provvedimenti	Numero assoluto	2026	2027	2028
Adottati	13	3.550.403.354 €	2.421.781.003 €	2.003.101.366 €
Da adottare	40	1.530.052.500 €	1.887.302.500 €	1.859.202.500 €
Totale	53	5.080.455.854 €	4.309.083.503 €	3.862.303.666 €

La giurisprudenza costituzionale

2.1

La giurisprudenza costituzionale nel 2025

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

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

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

2.1.1

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nel presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2025.

In continuità con quanto accaduto nei Rapporti per gli scorsi anni, l'analisi qui proposta si sofferma sulle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

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

legislativi e gli atti aventi forza di legge. In particolare, ci si soffermerà innanzitutto su alcune pronunce con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a confrontarsi con la compatibilità con la Costituzione, fra l'altro, di leggi retroattive o di interpretazione autentica, il rapporto tra legge e regolamento, l'istituto del rinvio. Anche in questo anno di riferimento, inoltre, la Corte ha avuto modo di ritornare su alcuni profili relativi agli atti aventi forza di legge, per ribadire e affinare le condizioni tracciate nella propria giurisprudenza. Infine, ci si soffermerà su quegli indirizzi nella giurisprudenza costituzionale che interessano maggiormente il rapporto tra organi e poteri costituzionali. Nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che presentano un tenore costituzionale particolarmente rilevante e che producono un impatto diretto o indiretto sulle prerogative e sull'autonomia normativa delle Camere stesse.

In secondo 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 si pongono nel solco della giurisprudenza sui casi di doppia pregiudizialità (costituzionale e "comunitaria"); che sottolineano il contrasto tra fonti interne e fonti dell'UE; che mantengono aperto il canale del "dialogo" diretto tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia tramite il rinvio pregiudiziale. Per quanto riguarda i rapporti fra diritto interno e sistema CEDU, la Corte si è soffermata su profili quali l'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali, il principio di legalità in materia penale, la CEDU quale parametro interposto.

In terzo luogo, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale che ha interessato le varie fonti del diritto che maggiormente impattano sull'autonomia degli enti territoriali. A questo proposito, ci si soffermerà su alcuni indirizzi con cui la Corte ha affrontato problematiche di recente emersione, quali quelle legate al "regionalismo differenziato" o al limite dei mandati dei presidenti di regione e alla loro decadenza; o riferite ad alcune incertezze nell'attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione, come accade con il riparto tra funzione legislativa regionale e funzioni fondamentali dei Comuni o con l'autonomia finanziaria degli enti territoriali; fino a profili più tradizionalmente legati alla definizione dei confini delle materie e alla capacità di queste ultime di inquadrare fenomeni a cui l'ordinamento è stato chiamato più di recente a offrire risposta.

2.1.2 La funzione legislativa: alcuni casi particolari

Nel 2025 la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, come già avvenuto in passato, sul significato e la compatibilità con la Costituzione di leggi retroattive o di interpretazione autentica. Ciò ha consentito al Giudice delle leggi di tornare a soffermarsi sul principio di irretroattività delle leggi penali sfavorevoli e di ribadire e precisare le proprie posizioni in ordine ai presupposti che legittimano il ricorso a leggi di interpretazione autentica.

A venire in rilievo, inoltre, è in alcuni casi il rapporto tra legge e regolamento, mediato dall'istituto del rinvio, anche nell'ambito di processi di "legificazione" di previsioni di livello regolamentare.

Una specifica menzione merita una pronuncia che tocca il tema dei limiti alla revisione costituzionale.

2.1.2.1 Leggi retroattive e leggi di interpretazione autentica

Sulla tematica delle **leggi retroattive**, con la sentenza n. 8 la Corte è stata chiamata ad interrogarsi sulla compatibilità con l'art. 31, comma 2, Cost., in materia di protezione di maternità, infanzia e gioventù, della nuova disciplina della sospensione del processo con messa alla prova del minore, introdotta dal d.l. n. 123 del 2023 (c.d. "decreto Caivano"). La norma preclude l'applicazione di questo istituto agli autori di determinate fattispecie di reato. Il giudice *a quo* reputava tale disciplina di natura processuale, sebbene produttiva anche di effetti sostanziali, e perciò applicabile ai fatti oggetto di giudizio, commessi prima della sua entrata in vigore. Tale circostanza, a detta del giudice, violava la norma costituzionale sopra richiamata, in quanto in contrasto con l'intero impianto del processo minorile, finalizzato al recupero del minore deviante mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, con rapida fuoriuscita dal circuito penale. La Corte, però, accogliendo un'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, ha affermato, con ampiezza di argomentazioni, che l'effetto sostanziale dell'istituto in questione, operante come causa di estinzione del reato e perciò incidente sulla punibilità della persona, ne comporta l'inerenza all'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost., con conseguente inapplicabilità retroattiva di modifiche *in peius* della sua disciplina, quali quelle introdotte dal decreto "Caivano".

In tema di **leggi di interpretazione autentica**, con la sentenza n. 72 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sull'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991.

Secondo la norma censurata, le prescrizioni dell'art. 15, primo comma, lettere a), d) ed e), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, fra cui l'arretramento delle costruzioni di centocinquanta metri dalla battigia, «devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati».

Il rimettente muoveva dal presupposto che la norma interpretata fosse chiara nel rivolgersi ai soli comuni. La Corte, tuttavia, respinge tale presupposto interpretativo: la formulazione del 1976 non risulta chiara, potendosi leggere anche nel senso che i futuri piani urbanistici dovessero conformarsi a un divieto già operante per i privati. La disposizione del 1991 è dunque genuinamente interpretativa, e nessun vincolo è stato introdotto retroattivamente.

Un **intreccio fra decreto legislativo e decreto legislativo correttivo** è all'origine della sentenza n. 123. L'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022 ha mantenuto la procedibilità d'ufficio per alcuni delitti, fra cui gli atti persecutori, commessi prima della sua adozione, quando il fatto sia connesso a un delitto divenuto procedibile a querela per effetto della stessa riforma; l'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, integrativo e correttivo del d.lgs. del 2022, ha esteso tale regola al danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede, reso a sua volta procedibile a querela dal decreto legislativo correttivo. Ne risulta una deroga alla retroattività della legge penale più favorevole, che la Corte assoggetta a un taglio positivo di ragionevolezza.

La giustificazione addotta dalla difesa statale, ovvero evitare alla persona offesa di doversi esporre proponendo querela, non è ritenuta persuasiva: nel giudizio già avviato l'offeso dovrà comunque pronunciarsi sulla querela per il reato connesso, e ove il procedimento non sia iniziato è proprio la norma censurata a costringerlo a prendervi parte.

Di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui la procedibilità d'ufficio è mantenuta per gli atti persecutori connessi a quel danneggiamento; e poiché i termini per la querela erano ormai scaduti, la pubblicazione della sentenza vale come nuovo *dies a quo*.

2.1.2.2

Rapporti tra legge e regolamento. Rinvii normativi. Clausole generali e chiarezza delle leggi

La sentenza n. **44** si muove sul **confine fra legge e regolamento**. Le questioni affrontate prendono le mosse dal d.P.R. n. 146 del 2017, che disciplina i contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche locali, una cui previsione — lo scalino preferenziale, che destina alle prime cento emittenti televisive commerciali in graduatoria il novantacinque per cento delle risorse disponibili — era stata annullata dal Consiglio di Stato nel 2022. Nel frattempo, l'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, nel modificare un requisito di ammissione al contributo, aveva dichiarato quel regolamento «da intendersi qui integralmente riportato»: formula che esprime in modo inequivoco la volontà di incorporarne le prescrizioni nella fonte primaria, con un rinvio recettizio che fa acquisire alle norme regolamentari valore e forza di legge, sottraendole al potere di annullamento del giudice amministrativo. Poiché la modifica riguardava il solo anno 2019, si era dubitato che anche la legificazione valesse per quel solo anno. A risolvere il dubbio era poi intervenuto l'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, disposizione di interpretazione autentica, che ha chiarito come essa operasse a regime, e sin dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis: di conseguenza, il giudicato amministrativo copre l'illegittimità della norma regolamentare solo fino alla relativa legificazione. Il Consiglio di Stato ha quindi sollevato questioni di legittimità costituzionale su entrambe le disposizioni dei decreti-legge, aggiunte in sede di conversione, le quali sono state dichiarate non fondate, anche in relazione alla loro omogeneità rispetto ai decreti-legge in cui sono state innestate. Nota infatti la Corte costituzionale che la proroga di un termine e l'estensione di un regime transitorio operate dalla prima disposizione non possono reputarsi disomogenee rispetto alla *ratio* dominante del decreto-legge in questione, riconducibile al *genus* dei decreti “mille-proroghe”. Allo stesso modo, la seconda disposizione, anch'essa introdotta in sede di conversione, in quanto strumentale allo scopo di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, non si rivela completamente estranea rispetto alle finalità generali del decreto-legge entro cui è stata innestata.

Una ulteriore questione di **rinvii normativi** viene affrontata anche nella sentenza n. **71**, che ha avuto ad oggetto l'art. 4, comma 4-bis, del d.l. n. 68 del 2022, anch'esso aggiunto in conversione. La vicenda riguarda la disciplina del compenso del Commissario liquidatore del

Consorzio Venezia Nuova, che, per legge, avrebbe dovuto essere determinato nel decreto di nomina e sulla base delle tabelle allegate al d.P.R. n. 177 del 2015. Tale regolamento, però, non contiene tabelle, mentre il decreto di nomina, a sua volta, aveva rimesso la quantificazione a un provvedimento successivo. Quando il Commissario ha chiesto la liquidazione del compenso, il legislatore ha stabilito che quel rinvio «deve intendersi come riferibile» soltanto ad alcuni dei criteri del regolamento. La Corte, nella propria pronuncia, ha dichiarato come non sia irragionevole che il legislatore torni a intervenire là dove il decreto di nomina aveva deviato dalla previsione in cui si radicava, purché non sia leso l'affidamento legittimamente maturato. Quell'affidamento non poteva riguardare l'applicazione automatica di tutti i criteri, in parte rimessi alla discrezionalità del giudice, ma copriva certamente quello che remunera la gestione diretta dell'azienda, corrispondente ai compiti effettivamente attribuiti al Commissario: di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui quel criterio non è stato richiamato.

Le tecniche del **rinvio normativo** tornano, sebbene in una forma e in un contesto diversi, nella sentenza n. **191**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione sull'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la messa alla prova in caso di condanna per il reato di incendio boschivo colposo. L'istituto è delimitato sia da una soglia di pena, sia dal rinvio mobile all'elenco dei reati a citazione diretta dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., elenco che il legislatore ha ampliato: di qui l'effetto lamentato dal rimettente, per cui la messa alla prova risulta accessibile a delitti dolosi puniti più gravemente dell'incendio boschivo colposo. La Corte, nella propria decisione, chiarisce come sia insita nella logica di questa tecnica, comune nell'orbita del codice penale, la possibilità che il rinvio conduca oltre la soglia fissata in via generale. Tale scelta rientra, poi, nella discrezionalità del legislatore. Resta però impregiudicato il sindacato sulla singola fattispecie esclusa, che tuttavia il rimettente non aveva sollecitato avendo censurato in via astratta la tecnica del rinvio.

Con la sentenza n. **101**, infine, la Corte ha toccato il tema delle **clausole generali**. Nella specie, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni sull'art. 1, comma 2-sexies, del d.l. n. 130 del 2020, che prevede il fermo amministrativo della nave il cui comandante non osservi le indicazioni dell'autorità competente per il soccorso in mare. Qualificata la misura come punitiva, il Giudice delle leggi

ne ha verificata la determinatezza, ricordando che questa caratteristica è un modo di essere delle norme, quali risultano dagli enunciati legislativi, dalla loro interpretazione e dal precisarsi nell'applicazione, che si traduce nell'imperativo di formulare norme chiare e intelligibili. L'impiego di clausole generali non è sufficiente a violare questo canone, se resta possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso.

2.1.2.3 I limiti della revisione costituzionale

Da ultimo occorre segnalare una pronuncia, la sentenza n. **125**, con cui la Corte ha speso alcune considerazioni sui **limiti della revisione costituzionale**. Questa decisione ha dichiarato inammissibili le questioni sull'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui consente al commissario agli usi civici di promuovere d'ufficio i giudizi che poi è chiamato a decidere. Entrambe le parti nel giudizio avevano sostenuto che le revisioni dell'art. 111 Cost. nel 1999 e dell'art. 9 Cost. nel 2022 avessero mutato il quadro dei principi da bilanciare. La Corte esclude questo assunto in termini generali: i principi fondamentali o supremi non possono essere sovvertiti né modificati nel contenuto essenziale neppure da leggi costituzionali o di revisione, che altrimenti sarebbero esse stesse illegittime. Se ciò fosse consentito, una legge costituzionale introdurrebbe un limite alle successive pur essendo a esse pariordinata; ma il regime di legittimità delle fonti costituzionali è fissato dalla Costituzione, e nessuna fonte, fuorché la Costituzione stessa, dispone del proprio valore e della propria forza, che dipendono sempre dalla fonte superiore. Le due revisioni, del resto, hanno esplicitato principi che la Costituzione già esprimeva. L'inammissibilità discende poi dall'impossibilità di costruire tramite sentenza, senza dunque scelte politiche, un assetto che tuteli insieme il bene ambiente e la terzietà del giudice.

2.1.3 L'attività normativa del Governo

Per quanto riguarda l'attività normativa del Governo, la Corte nel corso del 2025 ha svolto il suo sindacato nel solco di orientamenti consolidati. In riferimento alla decretazione d'urgenza, si può segnalare l'attenzione dedicata dal Giudice delle leggi alla questione dell'omogeneità originaria dei decreti-legge in rapporto alla sussistenza dei presupposti

costituzionali della decretazione, mantenuta chiaramente distinta da quella della possibile eterogeneità rispetto al testo del decreto delle previsioni introdotte in sede di conversione.

In relazione alla delegazione legislativa, accanto a decisioni che si pongono in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia di eccesso di delega, merita di essere segnalata una decisione che richiama l'orientamento secondo cui il mancato esercizio di una parte della delega, che può essere fonte di responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, non viola di per sé l'art. 76 Cost., salvo che ne derivi uno stravolgimento della legge di delegazione.

2.1.3.1 La decretazione d'urgenza

La Corte è intervenuta a proposito del “decreto Caivano” con la sentenza n. **90**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione sull'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, il quale ha elevato il massimo edittale del piccolo spaccio. A livello processuale la Corte richiama alcune considerazioni interessanti sul tema dei vizi formali dell'atto. In particolare, la Corte ritiene corretto l'argomento del giudice *a quo* secondo cui la rilevanza della questione poggia sul presupposto che l'atto affetto da vizio radicale nella formazione sarebbe inidoneo a innovare l'ordinamento e quindi anche ad abrogare la normativa precedente: perciò la sua eventuale caducazione farebbe rivivere la norma precedente sostituita. Nel merito la Corte ribadisce che l'omogeneità è requisito del decreto-legge sin dall'origine e che, per i provvedimenti a contenuto *ab origine* plurimo, rileva l'osservanza della **ratio dominante**, restando lo scrutinio circoscritto ai casi in cui il nesso con la situazione di necessità risulti evidentemente reciso. Qui il collegamento è tuttavia individuato nel contrasto alla criminalità giovanile e nella tutela delle vittime minori di età, e l'intervento non è considerato isolato, perché il capo in cui la norma si colloca reca altri interventi di diritto penale sostanziale: per fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata il decreto ha previsto misure oggettivamente eterogenee ma dirette a un unico scopo. La pronuncia dichiara però illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui precludeva la messa alla prova per quel reato.

Con la sentenza n. **147** la Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento all'art. 77 Cost., le questioni sugli artt. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019 e 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, che differivano il termine

per l'adeguamento delle tariffe autostradali. Entrambe le disposizioni incidono su termini, come le altre dei rispettivi decreti, e non risultano eterogenee rispetto alla finalità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, enunciata in termini identici nei due **preamboli**. Lo scrutinio resta del resto circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti. Le medesime norme sono state poi dichiarate illegittime sotto altri parametri.

Con la sentenza n. **205** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione su disposizioni del d.l. n. 145 del 2024 introdotte in sede di conversione, che hanno spostato alla corte d'appello la competenza a convalidare il trattenimento del richiedente protezione internazionale; inammissibili le questioni sulle altre disposizioni censurate. Trattandosi di norme aggiunte in conversione, il vizio non può derivare dalla mancanza dei presupposti d'urgenza, ma soltanto dal **difetto di omogeneità rispetto al decreto originario**. Il punto di correlazione è individuato nella materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale, cui il decreto dedicava sin dall'origine un capo specifico di disposizioni processuali.

2.1.3.2

La delega legislativa

Con la sentenza n. **36** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione sull'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, introdotto dal d.lgs. n. 220 del 2023, che vieta di depositare in appello tributario, fra l'altro, le notifiche dell'atto impugnato e degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità. Il criterio di delega prevedeva il rafforzamento del divieto di produrre nuovi documenti nei gradi successivi al primo: formulato in termini ampi, non è stato ecceduto dal legislatore delegato, che non si è discostato dalla **ratio della legge delega**. La pronuncia dichiara però illegittime, sotto altri parametri, una parte della disposizione e la sua norma transitoria.

Con la sentenza n. **81** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione sull'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui non ha depenalizzato l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, pur trattandosi di reato nominativamente indicato dalla legge delega. La Corte inquadra il caso nel **mancato esercizio di una parte della delega**, più che nella violazione dei criteri direttivi, e richiama l'orientamento per cui l'eccesso di delega *in minus* non viola di per sé l'art. 76 Cost., salvo che ne derivi uno

stravolgimento della legge di delegazione. L'omissione, circoscritta a una sola fattispecie, dà luogo semmai a responsabilità politica del Governo verso il Parlamento.

La Corte, con la sentenza n. **139**, ha dichiarato non fondate le questioni, sollevate anche in riferimento all'art. 76 Cost., sull'art. 59 della legge n. 689 del 1981, come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, che preclude in modo assoluto le pene sostitutive agli imputati dei reati ostativi. Il coordinamento della disciplina delle pene sostitutive con le preclusioni dell'ordinamento penitenziario era oggetto di un criterio direttivo di tenore generico, che lasciava al Governo un **ampio margine di riempimento**. Entro quel margine rientra anche la scelta di configurare la preclusione come assoluta, pur a fronte della relatività della presunzione operante in sede esecutiva.

La sentenza n. **213** ha riguardato invece i criteri di precedenza per l'accesso alla magistratura onoraria. L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 116 del 2017 stabilisce che, a parità di titoli preferenziali, prevalgono nell'ordine la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni, poi la minore età anagrafica e infine il voto di laurea. La legge delega accordava però la precedenza, senza alcun limite temporale, a «chi ha la più elevata anzianità professionale», e solo in caso di ulteriore parità al candidato più giovane. Il tetto decennale ne rovescia in concreto la gerarchia: fra candidati che abbiano tutti superato i dieci anni di esercizio, l'anzianità ulteriore non conta più e decide l'età. Quando l'oggetto della delega assume contorni assai puntuali la Corte è obbligata ad uno **scrutinio di conformità particolarmente stretto**, e qui il criterio direttivo non lascia margini per letture alternative: di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., limitatamente alle parole «con il limite massimo di dieci anni di anzianità».

2.1.4

I rapporti tra organi costituzionali

Quanto ai rapporti tra organi costituzionali, merita segnalare in questo Rapporto alcune pronunce della Corte costituzionale riferite alla possibilità di pronunciarsi sulla decisione della Camera di appartenenza di ritenere insindacabili le dichiarazioni di un proprio membro, in quanto rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e alla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni.

Con l'ordinanza n. **140** la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Potenza nei confronti del Senato, che aveva ritenuto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. dichiarazioni rese da un senatore in una trasmissione televisiva, per le quali pende processo per diffamazione aggravata. Riconosciute la legittimazione attiva dell'organo giurisdizionale e quella passiva della Camera competente a pronunciarsi in via definitiva sulla prerogativa, la Corte rileva la sussistenza della materia del conflitto, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità.

È stato invece dichiarato inammissibile, con l'ordinanza n. **178**, il conflitto promosso da un deputato nei confronti del Governo, in relazione alla deliberazione da cui è scaturito il d.l. n. 48 del 2025, riproduttivo di un disegno di legge il cui esame era in corso al Senato. Le prerogative del parlamentare *uti singulus*, inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, sono difendibili in conflitto soltanto se lese da altri organi parlamentari, non potendo il singolo parlamentare agire contro il Governo a tutela di prerogative dell'intera Camera di appartenenza, né potendosi, secondo la Corte, ipotizzare, in casi di questo tipo, una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo deputato o senatore e quella della Camera di appartenenza. Ove si prospetti un'esautorazione del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa, la titolarità delle attribuzioni lese spetta alla Camera di appartenenza, e la posizione del singolo resta assorbita da quella dell'Assemblea. Il ricorso è inoltre carente sul piano oggettivo, non essendo stata allegata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle prerogative invocate.

Con la sentenza n. **206**, resa nella fase di merito, la Corte ha dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva il conflitto promosso da un comitato promotore di un referendum abrogativo nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in relazione alla disciplina della comunicazione politica per i referendum di giugno. La legittimazione spetta a chi abbia rivestito la qualità di promotore sin dalla presentazione della richiesta e dalla raccolta delle sottoscrizioni; la presenza nel comitato di soggetti estranei a quella fase ne altera l'identità originaria. Già l'ordinanza n. **98**, che aveva dichiarato ammissibile il conflitto, aveva riservato al contraddittorio fra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del comitato.

2.1.5 **Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU**

2.1.5.1 **I rapporti tra Italia e Unione europea**

Con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, nell'anno di riferimento si segnala un nutrito gruppo di pronunce che hanno contribuito a consolidare l'orientamento giurisprudenziale relativo al c.d. “tono costituzionale” (sent. n. 181 del 2024), in tema di gestione dei casi di doppia pregiudizialità, costituzionale e “comunitaria”. Nelle sentenze nn. **1**, **7**, **31**, **93** e **147**, nonché nell'ordinanza n. **21**, la Corte costituzionale ha ribadito che, laddove la norma nazionale contrasti con una disposizione di diritto dell'Unione europea dotata di diretta efficacia (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali UE, nei Trattati e nel diritto derivato), il giudice può non applicare la normativa interna, se del caso dopo aver disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ma anche orientarsi per il sindacato incidentale di costituzionalità, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., laddove la questione presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale. Il “tono costituzionale” implica, infatti, che la Corte costituzionale non possa esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri, alle censure che investono la violazione di una norma di diritto dell'Unione europea.

Spetta, quindi, al giudice adito individuare, ogni volta, il rimedio più appropriato tra non applicazione e incidente di costituzionalità. Al riguardo, il Giudice delle leggi ha, tuttavia, ribadito che la strada del sindacato accentrato di costituzionalità assume un particolare rilievo nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, sia per assicurare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, attraverso il proprio coinvolgimento (e, del pari, delle corti costituzionali e supreme degli altri Stati membri), sia interpretata in armonia con le tradizioni costituzionali comuni, sia in ragione dell'opportunità di una pronuncia *erga omnes*, che elimini la violazione riscontrata dall'ordinamento. Ad avviso della Corte, ciò vale soprattutto in presenza di alcune circostanze, ovvero quando l'interpretazione della disciplina controversa non sia scevra di incertezze, la pubblica amministrazione continui ad applicarla, le questioni abbiano una rilevanza sistemica piuttosto che limitata al caso di specie, oppure occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale.

Allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, il concorso tra i due rimedi della non applicazione e della questione di costituzionalità si traduce, di regola, in un'alternativa che spetta al giudice adito sciogliere, intraprendendo il percorso ritenuto di volta in volta più adeguato. Nella sentenza n. **147**, la Corte ha, tuttavia, ricordato che i due rimedi potrebbero essere esperiti anche contestualmente «quando ricorrano le condizioni per non applicare il diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione e al contempo sollevare su di esso questione di legittimità costituzionale». È stato così confermato l'orientamento accolto dalla sentenza n. 15 del 2024, che ha avallato la coesistenza tra non applicazione e incidente di costituzionalità nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio. Sebbene la causa che ha dato origine alla sentenza n. 147 non riguardasse il diritto antidiscriminatorio, il giudice che ha sollevato l'incidente di costituzionalità non è ricorso al modello c.d. “duale” (contestualmente non applicando), con la conseguenza che dalla pronuncia in esame non si può trarre un'estensione del suo ambito di applicazione.

Nel merito, con la sentenza n. **1** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica sociale e modifica della legge provinciale 3 aprile 1998, n. 4), nella parte in cui subordinava l'accesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica al requisito della residenza pregressa minima e continuativa di almeno dieci anni sul territorio provinciale. La Corte ha ravvisato una violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non discriminazione e di libera circolazione dei lavoratori nell'Unione, statuendo che tale rigido criterio temporale impedisce irragionevolmente il soddisfacimento del diritto all'abitazione.

Nella sentenza n. **7** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2641, primo comma, del cod. civ., nella parte in cui imponeva la confisca obbligatoria (anche per equivalente) del prezzo o del profitto del reato e dei beni utilizzati per commettere un illecito societario. La disposizione è stata giudicata contraria al principio di proporzionalità delle sanzioni (art. 3 Cost. e art. 49, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali), poiché la natura automatica della misura patrimoniale non permetteva al giudice di adeguare la sanzione all'effettiva gravità della condotta, alla responsabilità del reo e alla sua reale capacità economica.

Nella sentenza n. **31**, facendo seguito alle indicazioni interpretative fornite in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia (sentenza 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, CU e ND), la Corte costituzionale ha giudicato sproporzionato e discriminatorio il requisito della residenza decennale (di cui gli ultimi due anni continuativi) previsto per l'accesso al Reddito di cittadinanza da parte dei cittadini di Paesi terzi. La censura ha investito l'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. La Corte costituzionale, accertata la violazione dell'art. 3 Cost. e dei vincoli derivanti dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo, ha sostituito detto requisito con quello della residenza quinquennale.

Nella sentenza n. **93**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 1, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto). Lo scrutinio ha censurato il sistema sanzionatorio doganale laddove prevedeva un meccanismo di cumulo automatico e non escludeva la confisca obbligatoria delle merci nell'ipotesi in cui l'operatore economico avesse già provveduto al pagamento integrale del tributo evaso, degli interessi e delle sanzioni amministrative pecuniarie. La pronuncia ha evidenziato il contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni, quale garantito dalle norme UE e costituzionali.

Nella sentenza n. **147**, invece, il Giudice delle leggi ha ritenuto contrarie ai principi di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché alla libertà d'impresa e alla tutela del legittimo affidamento (art. 41 Cost. e artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali) le disposizioni nazionali che hanno sistematicamente rinviato e bloccato l'adeguamento delle tariffe dei pedaggi autostradali per le annualità dal 2020 al 2023, nelle more dell'aggiornamento dei Piani Economico-Finanziari (PEF) delle società concessionarie. La declaratoria di incostituzionalità ha riguardato l'art. 13, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, unitamente alle successive disposizioni di proroga legale annuale.

Infine, l'ordinanza n. **21** dimostra che, anche nell'anno di riferimento, è rimasto aperto il canale di dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale.

Laddove il giudice, ricorrendone i presupposti, opta per l'incidente di costituzionalità, piuttosto che per la non applicazione, previo eventuale rinvio alla Corte di giustizia, quest'ultimo può essere disposto direttamente dalla Corte costituzionale. Nella specie, la Corte è stata investita della questione di costituzionalità dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per l'anno finanziario 2023), recante disciplina del contributo di solidarietà temporaneo straordinario sui c.d. "extraprofitti" dei soggetti operanti nei settori dell'energia, del gas e del petrolio, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. A fronte del rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la normativa in questione si porrebbe in contrasto con una fonte direttamente applicabile del diritto UE, il regolamento (UE) 2022/1854, estendendo il perimetro dell'imposizione a soggetti non contemplati dal legislatore UE, la Corte ha confermato l'ammissibilità della questione alla luce dell'orientamento sul "tono costituzionale". Quest'ultimo è stato ritenuto sussistente in virtù del fatto che la questione interseca i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva. Al contempo, ha ritenuto prioritario chiarire l'interpretazione delle disposizioni del regolamento UE che incidono sulla soluzione dell'incidente di costituzionalità e, per tale ragione, ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (causa C-153/25, *Acea Produzione e a.*, pendente).

2.1.5.2

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Anche nel 2025 sono state numerose le sentenze della Corte costituzionale che hanno fatto riferimento a principi della CEDU e/o a pronunce della Corte EDU, contribuendo a confermare, o chiarire, i rapporti tra le fonti dell'ordinamento italiano e il sistema della CEDU.

Sul piano dei **rapporti fra diritto interno e sistema CEDU**, la sentenza n. 33 ha ribadito, riprendendo quanto già affermato nella sentenza n. 10 del 2024, che l'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali, e della Corte costituzionale di rilevare e sanzionare eventuali violazioni, sussiste indipendentemente da un previo specifico pronunciamento della Corte di Strasburgo. Ciò è conforme sia al principio di sussidiarietà, su cui si basa il sistema di tutela della CEDU, sia alla possibilità, prevista all'art. 53 CEDU, che gli Stati contraenti prevedano livelli di protezione più elevati di quelli convenzionali. L'art. 53 CEDU è richiamato anche nella sentenza n. 95, concernente principalmente la compatibilità dell'abrogazione del

delitto di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), operata dalla legge n. 114 del 2024, con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia (in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione). La Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile in ragione del tendenziale divieto di sindacato *in malam partem*. Con riferimento agli obblighi internazionali, la Corte ha escluso la sussistenza di uno specifico obbligo internazionale di mantenere tale incriminazione e ha escluso altresì l'esistenza di un generale **principio di non regressione** CEDU che impedisca allo Stato di ridurre una tutela nazionale superiore agli standard della Convenzione. La Corte EDU (in particolare nella sentenza *Filat c. Moldavia*) e l'art. 53 CEDU confermano la possibilità per gli Stati di garantire, nel proprio ordinamento, una tutela più ampia di quella minima convenzionale, senza che tale maggiore tutela comporti, di per sé, un obbligo internazionale di mantenerla invariata.

Sempre con riferimento alla **materia penale** — in particolare, il principio di legalità ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. e la presunzione di innocenza ex art. 27, secondo comma, Cost. — la Corte ha affermato di essere vincolata al concetto e alla portata delle corrispondenti garanzie convenzionali, come autonomamente determinate dalla Corte EDU. La sentenza n. **24** ha precisato che «la **presunzione di innocenza** fondata sull'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale»: oltre lo specifico procedimento penale nel quale si controverte della possibile responsabilità penale dell'imputato, la presunzione si estende ai procedimenti giudiziari successivi, ma anche a quelli paralleli nei quali il fatto di reato addebitato alla persona, ma non ancora definitivamente accertato a suo carico, possa assumere una qualche rilevanza (ad esempio, il procedimento di revoca della sospensione condizionale della pena, il procedimento penale in cui debba valutarsi l'integrazione di una circostanza aggravante, o il procedimento in cui si debba decidere sulla proroga della custodia cautelare in carcere). La sentenza n. **8** ha riconosciuto la rilevanza dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU da parte della Corte di Strasburgo per estendere i confini esterni del **principio di irretroattività in materia penale** alle disposizioni processuali di carattere sostanzialmente afflittivo «perché intimamente correlate alla natura e all'entità della pena da irrogare in concreto, e non semplicemente

alle misure riguardanti l'esecuzione o l'applicazione di quest'ultima». Nella sentenza n. **101**, la Corte costituzionale ha sottolineato di ispirarsi nella **qualificazione delle sanzioni** cui si applica il principio di irretroattività in materia penale ai medesimi criteri elaborati dalla Corte EDU in relazione all'art. 7 CEDU (natura e fine della misura, procedure di emissione ed attuazione, gravità etc.), «compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi». Rilevante per la materia penale è anche la sentenza n. **96**, secondo cui la disciplina del **trattenimento dello straniero** è «soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13». Il trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, pur essendo qualificato all'interno dell'ordinamento come detenzione amministrativa, deve quindi prevedere un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza (Corte EDU, Grande Camera, sent. 15 dicembre 2016, *Khlaifia c. Italia*). I rimedi giurisdizionali disponibili per le persone trattenute in via amministrativa che abbiano subito la violazione dei loro diritti sono il procedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. e l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ., i quali soddisfano il pieno e rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali. Il ricorso di chi non ha esperito un'azione risarcitoria o cautelare sulla scorta di queste disposizioni è irricevibile per il mancato esaurimento dei rimedi interni (Corte EDU, Grande Camera, sent. 29 aprile 2025, *Mansouri c. Italia*).

Due le pronunce di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e la **CEDU quale parametro interposto**: una relativa all'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori, l'altra al divieto per qualsiasi esercizio pubblico di mettere a disposizione apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online.

La sentenza n. **33**, sopra richiamata, ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non includeva le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare l'idoneità all'adozione. Il citato art. 6 stabilisce, tra i requisiti per l'adozione nazionale, l'essere coniugi non

separati, uniti in matrimonio da almeno tre anni, tra i quali non ci sia stata negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto. Le questioni – che riguardavano esclusivamente le persone di stato libero, rimanendo impregiudicata, in quanto non oggetto del giudizio, la situazione di coloro che sono parte di un'unione civile – coinvolgevano «due tipi di interessi: quello delle persone singole che aspirano a poter adottare e rispetto alle quali è prospettata la lesione» dei parametri evocati «e quello del minore che (...) rappresenta il fulcro dell'istituto dell'adozione». Secondo la Corte costituzionale, alla luce «del complesso degli interessi implicati e dello stesso scopo dell'istituto dell'adozione internazionale, la scelta operata dal legislatore» risulta «non necessaria in una società democratica, in quanto non conforme al principio di proporzionalità», determinando «la lesione della vita privata e dell'autodeterminazione orientata a una genitorialità ispirata al principio di solidarietà».

La sentenza n. **104** ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 16 e 17 CDFUE, dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, il quale vietava la messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentissero ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco rese disponibili dai concessionari online, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza o da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità; e dell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedeva la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione del divieto. Il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrificava «in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa».

Fra le numerose pronunce di non fondatezza in relazione alla CEDU, infine, meritano menzione per gli auspici e i **moniti rivolti al legislatore**, le pronunce in materia di non punibilità dell'aiuto al suicidio, procreazione medicalmente assistita, sul contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili e le ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice.

La sentenza n. **66** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14

CEDU, nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola il suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, affetta da patologia irreversibile, fonte di intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche, che abbia deciso, in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita. La Corte costituzionale ha chiarito e confermato i principi già affermati nelle sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024 sul suicidio assistito. Il diritto all'autodeterminazione terapeutica, fondato sugli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione, comprende non solo il diritto di interrompere trattamenti vitali già iniziati, ma anche quello di rifiutarne fin dall'inizio l'attivazione. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) costituisce inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio. Ha quindi rinnovato l'appello al legislatore a garantire un adeguato accesso alle cure palliative e reiterato l'auspicio, rivolto anche al servizio sanitario nazionale, per una concreta e puntuale attuazione dei principi fissati dalla Corte in tema di fine vita, ferma la possibilità di una diversa disciplina.

La sentenza n. 69 ha invece ritenuto infondata la questione di legittimità della preclusione dell'accesso alla procreazione medicalmente assistita (PMA) da parte della donna singola alla luce del principio di precauzione nell'interesse del futuro nato. La Corte costituzionale, già più volte intervenuta sulla legge n. 40 del 2004 (sentenze nn. 151 del 2009, 162 del 2014, 96 e 229 del 2015, 221 del 2019), ha riconosciuto che la nozione di famiglia «non si può ritenere cristallizzata con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché è dotata della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, va (...) interpretata tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi». Ha affermato tuttavia che la legge n. 40 del 2004 «è stata plasmata intorno alla finalità di porre rimedio ai problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», piuttosto che all'impossibilità naturale di procreare. Non ha quindi riscontrato alcuna ingerenza manifestamente irragionevole o sproporzionata nell'autodeterminazione riproduttiva, nessuna violazione del principio di uguaglianza o del diritto alla salute, né alcuna discriminazione incostituzionale basata sul censo. I ricorsi presentati ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono stati respinti, in quanto la misura italiana rientra nel margine di valutazione dello Stato.

La sentenza n. **180**, come già visto, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto avrebbe configurato un contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili dal carattere sostanzialmente confiscatorio.

In riferimento alla tutela della proprietà di cui all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, la Corte ne ha escluso il carattere confiscatorio e arbitrario tenendo conto delle «circostanze straordinarie» della crisi causata dalla guerra in Ucraina e del «carattere del tutto sui generis del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo che, quindi, può eccezionalmente ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore».

Nella sentenza n. **182**, infine, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima l'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricsuazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie. La pronuncia ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., in relazione al precedente art. 36, comma 1, lett. g), impugnato, in riferimento agli artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU. I profili di peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al prototipo del processo penale di cognizione «non sono, comunque, idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi giusto processo, e quindi anche di quello di prevenzione»: «l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento. Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come attività pregiudicante che risultano decisive al fine dello scioglimento — per la negativa — del dubbio di illegittimità». Ha tuttavia rivolto un forte auspicio al legislatore affinché intervenga a disciplinare in modo più chiaro e organico il procedimento di prevenzione antimafia, alla luce dei principi di terzietà e imparzialità del giudice.

2.1.6 Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2025 possono essere individuate alcune pronunce che — pure se, di nuovo, in un contesto di sostanziale continuità con linee giurisprudenziali già definite — contribuiscono a delineare ulteriormente i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione.

Rispetto alle annate più recenti, nel 2025 c'è stato forse un maggiore impegno della Corte sulle dinamiche istituzionali dei rapporti intersoggettivi, oltre alle consuete pronunce relative alla delimitazione delle materie di competenza legislativa ed ai delicati profili della autonomia finanziaria.

2.1.6.1 Autonomia differenziata e referendum abrogativo

Proprio all'inizio dell'anno 2025 la Corte ha dovuto affrontare nuovamente il problema della normativa statale attuativa della c.d. "autonomia differenziata" ex art. 116 Cost., stavolta nella sede di giudizio sulla ammissibilità del referendum abrogativo.

Con la sentenza n. **10**, infatti, la Corte ha esaminato la richiesta di abrogazione totale della legge 26 giugno 2024, n. 86 (attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost.), come riformulata a seguito degli interventi caducatori, sostitutivi e additivi della sentenza n. 192 del 2024 della stessa Corte.

L'esito è stato la dichiarazione di inammissibilità del referendum in quanto la citata precedente sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato l'architettura essenziale della legge n. 86 del 2024, determinando la paralisi del sistema di determinazione dei LEP e limitando il trasferimento alle sole "specifiche funzioni" anziché a intere materie. Quel che resta della legge oggetto della richiesta referendaria costituisce dunque un "contenuto minimo" di difficile individuazione, rendendo l'oggetto del quesito oscuro, non decifrabile e tale da generare disorientamento nell'elettore, impedendo l'espressione di un voto libero e consapevole (artt. 1 e 48 Cost.).

Dall'oscurità del quadro normativo residuo deriva l'incertezza sulla finalità della richiesta, col rischio di trasformare il referendum abrogativo in un plebiscito di natura politica sull'autonomia differenziata in sé o sull'art. 116, terzo comma, Cost., modificabile solo mediante revisione costituzionale ex art. 138 Cost.

2.1.6.2

Le dinamiche della forma di governo territoriale: il problema del limite dei mandati dei presidenti eletti direttamente e le forme della decadenza del presidente regionale

Nell'anno 2025 la Corte ha dovuto occuparsi a due riprese del delicato tema del limite dei mandati di organi apicali del governo delle autonomie territoriali: segnatamente i Presidenti delle Regioni ed i Presidenti delle Province autonome.

Nella sentenza n. **64**, la questione di legittimità aveva ad oggetto l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri. La disposizione regionale disciplinava le cause di ineleggibilità e incompatibilità per l'elezione del Presidente della Giunta e, nello specifico, rinviava per il conteggio dei mandati consecutivi alla nuova legge, escludendo dal computo i mandati già svolti in precedenza. Tale meccanismo consentiva di fatto un terzo mandato consecutivo al Presidente di Giunta uscente.

Il Governo lamentava il contrasto con l'art. 122, primo comma, della Costituzione in relazione alla legge quadro statale n. 165 del 2004, che stabilisce infatti il principio fondamentale della non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale dopo due mandati consecutivi.

La Corte costituzionale in primo luogo chiarisce che il divieto del terzo mandato consecutivo non attiene alla forma di governo, rimessa all'autonomia statutaria ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., bensì alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Ciò premesso, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, muovendo dalla constatazione che il divieto di terzo mandato consecutivo costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, e che dunque la legge statale n. 165 del 2004 pone un vincolo inderogabile per la potestà legislativa concorrente delle Regioni, che quindi non possono eludere o differire nel tempo l'applicazione del limite dei due mandati consecutivi. Il limite dei due mandati consecutivi costituisce infatti, secondo la Corte, il controbilanciamento essenziale dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale, e mira a evitare la "cristallizzazione" del potere e fenomeni di personalizzazione o patronato politico; esso garantisce inoltre l'effettiva parità di condizioni di accesso alle cariche elettive ai sensi dell'art. 51 della Costituzione. La norma della Campania, oggetto del giudizio,

azzerando il computo dei mandati antecedenti, avrebbe posto nel nulla tale principio fondamentale statale, mentre l'art. 122 Cost. vieta alle leggi regionali di concedere deroghe temporali o interpretative al tetto dei due mandati.

Con la sentenza n. **211**, il giudizio della Corte ha riguardato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento (approvata ai sensi dell'art. 47 dello Statuto speciale), recante modifiche all'art. 14 della L.P. n. 2 del 2003, impugnato in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 1, comma 1, innalzava da due a tre i mandati consecutivi consentiti per il Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto. L'art. 1, comma 2, inoltre, elevava consequenzialmente da 48 a 72 mesi non continuativi l'esercizio effettivo delle funzioni presidenziali necessario per far scattare il divieto di rielezion. Il Governo ha lamentato la violazione dell'art. 47 dello Statuto speciale per inosservanza dei principi generali dell'ordinamento della Repubblica, nonché il contrasto con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost. Nello specifico, il parametro interposto violato era di nuovo il principio del divieto del terzo mandato consecutivo sancito dall'art. 2, comma 1, lett. f), della L. n. 165 del 2004.

Anche in questo caso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali impuginate, riaffermando che il divieto del terzo mandato consecutivo costituisce un principio generale dell'ordinamento della Repubblica, e come tale vincola anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali (anche le "leggi statutarie" ex art. 47 dello Statuto). Il limite costituisce infatti un indefettibile temperamento "di sistema" a contrappeso dell'elezione diretta dell'organo di vertice, e serve a bilanciare l'elettorato passivo con la tutela dell'effettiva *par condicio* tra candidati e la genuinità del voto, nonché a prevenire il rischio di concentrazione personalistica del potere e di spinte plebiscitarie. Sebbene la Costituzione non imponga direttamente la soglia dei due mandati, il punto di equilibrio fissato dal legislatore statale si impone in modo uniforme a tutte le Regioni e Province autonome. La Corte respinge le tesi della Provincia su presunte "peculiarità locali" (presenza di minoranze linguistiche o regole sulla durata delle legislature): tali specificità non giustificano infatti, secondo la Corte, una deroga a un principio di garanzia democratica e parità di trattamento così fondamentale.

Anche nella sentenza n. **148** la Corte — stavolta in sede di conflitto intersoggettivo — si è trovata ad affrontare problemi relativi

alla eleggibilità di Presidenti regionali, ancorché sotto un differente angolo visuale.

Il giudizio trae origine da un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato (e in particolare del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale), avente ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale che — oltre a irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria — ha dichiarato la decadenza dalla carica di un componente del Consiglio/Presidente della Giunta regionale per presunte violazioni della normativa sulle spese e sui finanziamenti per la campagna elettorale (legge n. 515 del 1993 e normativa regionale sarda di rinvio).

In questo contesto, la Regione Sardegna ha lamentato la lesione delle proprie competenze costituzionali e statutarie in materia di verifica dei poteri e di accertamento delle cause di ineleggibilità e decadenza dei propri componenti. La Regione ha sostenuto che il Collegio di Garanzia Elettorale ha esorbitato dai propri poteri, in quanto spetta unicamente al Consiglio regionale accertare ed eventualmente pronunciare la decadenza dalla carica elettiva, mentre l'organo di controllo sulle spese ha soltanto il potere di irrogare sanzioni pecuniarie o segnalare le irregolarità.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso della Regione Sardegna, annullando l'ordinanza-ingiunzione nella parte in cui disponeva la decadenza dalla carica. Ha ribadito che spetta in via esclusiva al Consiglio regionale la competenza a deliberare sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei propri membri e del Presidente della Regione (in forza dell'art. 2 della legge n. 165 del 2004 e dello Statuto d'autonomia).

Trattandosi di una compressione del fondamentale diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), le cause di ineleggibilità e decadenza devono essere interpretate in modo rigoroso e restrittivo, dunque l'organo amministrativo di garanzia elettorale non può disporre direttamente la decadenza, ma solo accertare l'illecito finanziario e irrogare la sanzione pecuniaria.

La Corte ha pertanto annullato l'atto nella parte in cui invadeva la sfera di attribuzione regionale, lasciando impregiudicate le sanzioni pecuniarie e la riqualificazione dei fatti rimessa alla sede giurisdizionale ordinaria o alle valutazioni di competenza dell'organo consiliare.

2.1.6.3

Il rapporto fra autonomia legislativa regionale e funzioni fondamentali degli enti locali

Ricorre abbastanza spesso nella giurisprudenza della Corte costituzionale il problema della delimitazione della portata della legislazione (soprattutto) regionale rispetto al perimetro — a sua volta, non del tutto chiaro — delle funzioni fondamentali degli enti locali. Nella sentenza n. 51 la Corte ha l'occasione di precisare ulteriormente questa tematica, affrontando la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 («Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio»). La legge regionale, anche in attuazione del d.l. n. 70 del 2011, prevedeva fra l'altro che i Comuni potessero prevedere nei propri strumenti urbanistici generali, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso. Il comma 4 oggetto del giudizio, poi, introduceva una disciplina transitoria applicabile nelle more della delibera consiliare prevista al comma 1, che consentiva il mutamento della destinazione d'uso agli edifici esistenti legittimi o legittimati purché non ricadenti: a) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; b) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444 del 1968; la norma subordinava gli interventi alla sola «previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio». Tale assetto permetteva l'esecuzione diretta degli interventi in deroga al piano senza l'acquisizione di uno specifico permesso in deroga.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in relazione agli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lett. p), e 118 Cost. Il ragionamento della Corte prende le mosse dalla constatazione che la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale del comune sottratta alla disponibilità regionale. Anche se l'autonomia comunale non è *ex se* intangibile, eventuali deroghe legislative finalizzate al perseguimento di interessi generali meritevoli di tutela richiedono un vaglio di proporzionalità. Nel caso di specie, escludere la necessità — ancorché per un periodo transitorio — della delibera del Consiglio comunale priverebbe l'ente locale del potere di valutazione sul territorio ed esautorerebbe i consigli comunali da ogni controllo di compatibilità urbanistica, con il rischio di provocare un incremento

incontrollato del carico urbanistico e abitativo. Secondo la Corte, inoltre, la deroga automatica appare distonica rispetto alle stesse finalità generali di rigenerazione urbana della legge regionale, in quanto consentirebbe interventi svincolati dalle esigenze e dalla valenza sociale della zona. L'obiettivo temporaneo di accelerazione non giustifica secondo la Corte un sacrificio così profondo dell'autonomia locale, e manca anche del tutto una compensazione procedurale idonea a bilanciare la sottrazione della funzione pianificatoria. In definitiva, l'impianto derogatorio censurato pregiudica in modo irragionevole il governo democratico del territorio.

2.1.6.4

I profili finanziari: conferme e “moniti” al legislatore

Come in ogni Rapporto sulla giurisprudenza costituzionale, anche nel 2025 la Corte svolge un ruolo significativo come giudice dei meccanismi complessivi della finanza pubblica locale.

Con la sentenza n. **152**, la Corte ha affrontato una questione di legittimità costituzionale, posta dalla Regione Campania, che ha impugnato diverse norme della legge di bilancio dello Stato per il 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207). La ricorrente lamentava la violazione degli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., denunciando una sproporzionata compressione dell'autonomia finanziaria regionale, l'assenza di un'adeguata istruttoria e confronto con la regione stessa, il depauperamento delle risorse per investimenti e una discriminazione a danno delle Regioni in disavanzo.

Alcune censure sono rivolte all'art. 1, commi 784, 786 e 789, che introducono e disciplinano per il quinquennio 2025–2029 un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, attuato mediante l'obbligo di accantonare un apposito fondo in bilancio tramite riduzione della spesa corrente. La Corte ha ritenuto la questione non fondata sotto il profilo del rispetto dell'art. 117, terzo comma, e 119 Cost. Il contributo, infatti, si limita a fissare un contenimento complessivo e temporaneo (quinquennale) della spesa corrente, lasciando alle Regioni la discrezionalità su quali voci tagliare (peraltro con esclusione espressa della sanità e delle politiche sociali). A differenza del passato (dove le risorse venivano prelevate ed erogate direttamente allo Stato), i fondi rimangono all'interno dei bilanci regionali, pur con vincolo di destinazione. Ciò premesso, però, la Corte rileva che la sovrapposizione di più manovre comporta un sacrificio finanziario consistente per le Regioni. Sebbene nel caso di specie i tempi serrati

di approvazione della legge di bilancio rendessero non esigibile l'apporto preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la Corte chiarisce che per le successive manovre di bilancio il coinvolgimento di tale sede deve ritenersi indefettibile e non meramente formale.

Il ricorso ha ad oggetto anche l'art. 1, comma 790, il quale stabilisce che l'accantonamento di cui sopra costituisce un'economia per il ripiano anticipato del disavanzo negli enti in disavanzo, mentre per gli enti in equilibrio o in avanzo confluisce in una quota accantonata del risultato di amministrazione per finanziare investimenti nell'esercizio successivo. Nello stabilire chi sia in disavanzo, la norma impone di scomputare la quota derivante da debito autorizzato e non contratto (DANC). Sul punto, la Corte ritiene non irragionevole la scelta di incorporare il DANC per determinare quali enti possano destinare il fondo agli investimenti, notando che il quadro contabile attuale (art. 40, c. 2-bis, d.lgs. n. 118/2011) reintroduce il DANC con precise cautele e trasparenza, trattandosi di un meccanismo che non genera debito effettivo finché non sorgono le esigenze di cassa.

Con riferimento al divieto di investimenti per le Regioni in disavanzo, la Corte rigetta la questione principale sulla base della sua consolidata giurisprudenza (per la quale l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione «risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale»), ma formula un ulteriore rilevante monito al legislatore. Precludere in toto e per un intero quinquennio alle Regioni in disavanzo la possibilità di destinare quota parte del contributo agli investimenti rischia di generare gravi divari infrastrutturali e lesioni all'eguaglianza sostanziale tra i diversi territori regionali, soprattutto con il progressivo esaurirsi delle risorse del PNRR. La Corte sollecita il legislatore, per le annualità successive al 2025, a rivedere la rigidità di tale meccanismo, consentendo anche alle Regioni in disavanzo di utilizzare almeno una quota del contributo per finanziare la spesa in conto capitale.

In definitiva la Corte riprende la propria giurisprudenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ma — specialmente per quanto concerne il problema del disavanzo — riconosce che se è vero che l'«obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di

bilancio», è anche vero che tali principi non possono diventare “tiranni”, comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese.

Anche la sentenza **n. 91** ha avuto ad oggetto profili di carattere finanziario, ma sotto un diverso profilo, maggiormente concentrato sul riflesso di tali profili sulla stessa struttura dell'ente locale e sulla stabilità dei suoi organi. La questione trae origine da un ricorso promosso dinanzi al TAR Campania da alcuni consiglieri comunali del Comune di Volla (Napoli), i quali chiedevano lo scioglimento del Consiglio comunale per non aver approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro il termine perentorio di 3 mesi dalla nomina dell'Organismo Straordinario di Liquidazione (OSL), come prescritto dall'art. 259, comma 1, del TUEL (d.lgs. n. 267/2000). La Prefettura di Napoli, basandosi su una nota del Ministero dell'interno, aveva invece assegnato al Consiglio un ulteriore termine di diffida di 20 giorni in via analogica ex art. 141, comma 2, TUEL (previsto per il ritardo nel bilancio ordinario). Il TAR Campania ha dubitato della legittimità costituzionale del quadro normativo (artt. 259, c. 1, 261, c. 4, e 262, c. 1, TUEL), soprattutto con riferimento al carattere di automatismo dello scioglimento del Consiglio comunale disposto dall'art. 262, c. 1, TUEL (che riconduce il mancato rispetto del termine all'art. 141, c. 1, lett. a, ossia compimento di “atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o motivi di ordine pubblico”), ed alla disparità di trattamento (art. 3 Cost.) e l'irragionevolezza (art. 97 Cost.) rispetto all'ipotesi del ritardo nell'approvazione del bilancio ordinario degli enti *in bonis*, per i quali è espressamente contemplato il potere/dovere sollecitatorio del Prefetto prima di giungere allo scioglimento, il tutto in violazione della tutela delle autonomie locali (artt. 5 e 114 Cost.) e del diritto all'espletamento del mandato elettivo (art. 51 Cost.).

La Corte, oltre ad alcune dichiarazioni di inammissibilità, per quanto qui interessa dichiara non fondate le censure rivolte all'art. 262, c. 1, del TUEL, confermando la legittimità dello scioglimento dell'organo consiliare in caso di inosservanza dei termini. Secondo la Corte, infatti, esiste una profonda differenza ontologica tra l'ente *in bonis* che ritarda il bilancio ordinario e l'ente che si trova già in stato di dissesto finanziario. La dichiarazione di dissesto determina una procedura a “doppia anima”: l'OSL gestisce i debiti pregressi, mentre gli organi

politici rimasti in carica hanno una vera e propria “ultima possibilità” di risanamento redigendo l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il mancato rispetto dei termini perentori evidenzia l'inidoneità dell'amministrazione a garantire la continuità dei servizi e l'equilibrio di bilancio. Non è quindi irragionevole equiparare tale omissione a una grave violazione di legge idonea a giustificare lo scioglimento.

La Corte coglie l'occasione anche per sottolineare come il bilancio sia un “bene pubblico” e la salvaguardia degli equilibri finanziari costituisca un presupposto indefettibile dello stesso mandato elettivo. L'incuria o l'incapacità che conducono al dissesto e all'impossibilità di approvare un bilancio riequilibrato interrompono il legame fiduciario che sostiene la rappresentanza democratica, e dunque lo scioglimento dell'organo e l'indizione di nuove elezioni non violano l'art. 51 Cost., ma tutelano la collettività dal rischio di una catena ininterrotta di dissesti.

2.1.6.5

L'eterno ritorno delle materie “trasversali”

Anche nel 2025, ancorché forse con frequenza inferiore rispetto ad altre annate, è tornato sul tavolo della Corte costituzionale il problema dell'estensione delle materie c.d. trasversali, con le connesse problematiche relative alle dinamiche delle fonti statali e regionali.

Nella sentenza n. **89**, la Corte affronta una questione sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'impugnazione degli artt. 1, 2 (commi 3 e 4), 3 e 4 della legge della Regione Toscana n. 30/2024. La norma (che modificava la l.r. n. 31/2016) disciplinava le concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo in attesa di un riordino statale. Nello specifico prevedeva, fra l'altro, criteri di premialità per le micro, piccole e medie imprese balneari, e la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente (basato sul valore aziendale/perizia giurata e a carico del subentrante) demandato a linee guida della Giunta regionale. Il Governo sosteneva la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. (in materia di **tutela della concorrenza**) e dell'art. 117, comma 1, Cost. (vincoli UE, con riferimento alla c.d. direttiva “Servizi”); secondo il ricorrente, infatti, la definizione dei criteri delle gare e degli indennizzi spetta solo allo Stato e le norme regionali creavano ingiustificate barriere d'accesso a favore dei concessionari uscenti. La Regione Toscana eccepiva che si trattasse di una disciplina provvisoria e di coordinamento amministrativo (“cedevolezza invertita”) in attesa dello Stato, coerente con i principi costituzionali ed europei.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata. L'argomento principale, peraltro più volte utilizzato dalla Corte nella sua giurisprudenza sul Titolo V, è quello per cui la disciplina delle modalità di affidamento delle concessioni, compresi i criteri di premialità e l'indennizzo al concessionario uscente, incide sull'assetto concorrenziale ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti, se pure è vero che il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza (che senz'altro le regioni in questo campo hanno), nel caso di specie le norme impugnite andavano direttamente ad interessare l'assetto concorrenziale del settore.

Quello che forse merita un maggiore interesse è l'argomento che la Corte usa per negare fondatezza all'invocata "cedevolezza invertita": l'inerzia dello Stato non autorizza le Regioni a legiferare su materie di competenza statale esclusiva, in quanto l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione. Peraltro, la postulata inerzia statale non avrebbe nemmeno impedito la celebrazione delle gare per le concessioni, in quanto esse avrebbero potuto essere bandite sulla base di un nucleo di regole e principi desumibili dalla legislazione statale ed eurounitaria vigente, nonché dalla giurisprudenza europea e nazionale ampiamente formatasi.

Il tema del perimetro della competenza statale in materia di concorrenza (ed anche di "professioni") e della praticabilità della c.d. "cedevolezza invertita" compare anche nella sentenza **n. 196**, avente ad oggetto diverse disposizioni del Testo Unico del Turismo della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (in particolare l'art. 76, comma 4, e le norme da 95 a 118 sulle professioni turistiche). In particolare la censura governativa investiva: (i) l'art. 76, c. 4, che imponeva al direttore tecnico dell'agenzia di viaggi l'obbligo di prestare la propria attività con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia; nonché (ii) le norme relative all'accesso, alla formazione, alla disciplina degli albi ed all'istituzione di articolazioni/specializzazioni professionali (come la suddivisione dell'albo dei maestri di sci in sezioni per specialità). Secondo la Presidenza del Consiglio la disciplina regionale avrebbe violato l'art. 117, commi 2, lett. e) e 3, Cost., in quanto la regolamentazione dell'esclusività del direttore tecnico di agenzia incide sulla **tutela della concorrenza** e sulla libertà negoziale, mentre

l'individuazione dei requisiti, dei titoli abilitativi e delle figure professionali (o loro sezioni/specialità) rientri nella competenza statale in materia di **professioni** e nei principi fondamentali riservati allo Stato. La Regione Toscana ha difeso la legittimità delle proprie disposizioni sostenendo che si trattasse di normativa di dettaglio legata alle specificità territoriali o di interventi integrativi legittimati dal principio di “cedevolezza invertita” nell'inerzia della legislazione statale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate, ribadendo come sia un principio fondamentale riservato allo Stato l'individuazione delle figure professionali, dei requisiti di accesso e dei titoli abilitativi, nonché l'istituzione e regolamentazione degli albi e delle relative sezioni. Alle Regioni è preclusa l'intrusione o anche la mera riproduzione/rinvio delle norme statali.

La Corte ha poi sottolineato come l'obbligo di continuità ed esclusività del direttore tecnico risponde alla materia della concorrenza e del mercato, limitando indebitamente la prestazione lavorativa con riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore (le agenzie) le quali vedevano limitata la possibilità di rivolgersi ad un più ampio numero di professionisti del settore. La Corte sembra accedere quindi ad una nozione particolarmente ampia di “concorrenza”, comprendente anche le scelte legislative che, imponendo un limite alla libertà di iniziativa economica individuale, finiscono per tradursi in ostacoli alla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. In effetti, secondo la Corte, la concorrenza non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese; promozione che si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Pertanto, «le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza».

Anche in questo caso la Corte ha peraltro ribadito che la “cedevolezza invertita” non consente alle Regioni di dettare autonomamente una disciplina sostitutiva di principio o di invadere competenze statali esclusive.

Il prisma della materia “**concorrenza**” appare particolarmente utile perché anche nel 2025 la Corte ha avuto occasione di chiarire fino a

che punto il ricorso a questa competenza esclusiva statale possa effettivamente incidere sulle competenze regionali. A tale proposito appare particolarmente interessante la sentenza n. 163, avente ad oggetto un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministeri competenti (Infrastrutture/Trasporti e Interno), con riferimento al Decreto Interministeriale n. 226/2024 (e relative circolari applicative) concernente le modalità di tenuta, compilazione e gestione del Foglio di Servizio Elettronico (FDSE) e la disciplina operativa del servizio di Noleggio con Conducente (NCC). Tale decreto prevedeva, fra le altre misure, l'obbligo di un intervallo temporale minimo di attesa (almeno 20 minuti) tra la prenotazione e l'inizio del servizio, qualora non partisse dalla rimessa, l'obbligo di compilazione del Foglio di Servizio Elettronico (FDSE) mediante un'unica applicazione proprietaria e centralizzata gestita dallo Stato, accessibile esclusivamente tramite SPID/CIE, l'introduzione di vincoli operativi e rigidi divieti a carico dei vettori nell'organizzazione delle corse. Secondo la Regione tale assetto avrebbe leso la propria competenza legislativa e regolamentare in materia di **trasporto pubblico locale** (art. 117, quarto comma, Cost.) e di programmazione del territorio, e sarebbe costituito da misure sproporzionate che paralizzano l'attività degli operatori NCC e ne limitano ingiustificatamente l'organizzazione imprenditoriale.

La Corte costituzionale ha effettivamente accolto il ricorso della Regione Calabria ed annullato parzialmente il D.M. n. 226/2024, affermando i seguenti principi: (i) la competenza esclusiva dello Stato sulla tutela della concorrenza non è "onnivora". Quando interseca materie di competenza regionale (come il trasporto pubblico locale), l'intervento statale deve sempre rispettare i canoni di adeguatezza, idoneità e proporzionalità; (ii) in questo quadro, è irragionevole e sproporzionata l'imposizione di un tempo d'attesa minimo e fisso di 20 minuti tra la prenotazione e l'inizio della corsa. Tale vincolo non tutela la concorrenza, ma danneggia sia gli operatori sia gli utenti, imponendo limitazioni ingiustificate alla prestazione del servizio; (iii) l'obbligo di utilizzare esclusivamente l'applicazione proprietaria centralizzata dello Stato per compilare il Foglio di Servizio Elettronico trascura la possibilità di integrare o interoperare con sistemi regionali o gestionali aziendali: si tratta di un approccio sproporzionato rispetto all'obiettivo di contrasto all'abusivismo. Lo Stato non può imporre alle Regioni e agli operatori regole operative così dettagliate che soffocano l'autonomia

organizzativa e la programmazione regionale del trasporto pubblico non di linea. Da questa sentenza emerge quindi una nozione di concorrenza meno “granitica” rispetto ad altre pronunce, e che — dal punto di vista della proiezione normativa e sul sistema delle fonti — trova una importante limitazione specialmente laddove vada ad intersecarsi con competenze regionali esclusive.

2.1.6.6

Vecchi strumenti per nuovi problemi: il riparto delle materie alla luce di esigenze inedite

Come frequentemente capita, la Corte è stata chiamata anche nel 2025 a misurare la propria giurisprudenza sulle materie di competenza statale e regionale rispetto a contesti normativi nuovi ed inediti, nei quali si ripropone la necessità di individuare le rispettive sfere.

Un fenomeno (relativamente) recente, e che ha sollecitato un intervento normativo, è quello dell'*overtourism* e della regolamentazione degli affitti brevi. Sul punto, la sentenza n. **186** ha esaminato diverse disposizioni della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (il nuovo Testo Unico del Turismo regionale). Nello specifico, oggetto di impugnazione governativa sono stati gli articoli (tra cui gli artt. 41, 42, 43, 44, 45) che hanno introdotto una stretta per il contrasto all'*overtourism*: (i) l'obbligo per le attività di affittacamere, B&B, case vacanze e residenze d'epoca di operare esclusivamente in immobili aventi destinazione urbanistica turistico-ricettiva e non più meramente residenziale; (ii) l'imposizione della gestione in forma d'impresa per gran parte delle attività extralberghiere organizzate; (iii) la facoltà concessa ai Comuni ad alta densità turistica di porre tetti o limiti temporanei (fino a 5 anni) al rilascio di autorizzazioni per le locazioni brevi in aree sature o centri storici. Secondo il Governo, questa normativa avrebbe invaso la competenza statale sull'**ordinamento civile** (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.); imporre il cambio di destinazione d'uso urbanistico e la gestione in forma imprenditoriale avrebbe limitato ingiustificatamente il diritto di proprietà e di godimento del bene immobile (art. 832 cod. civ.). Inoltre, sarebbe stata ravvisabile una lesione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e della concorrenza: le limitazioni e i vincoli posti dai Comuni per frenare gli affitti brevi altererebbero il mercato e creerebbero disparità o ingiustificate barriere d'ingresso a vantaggio delle strutture alberghiere tradizionali.

La Corte costituzionale ha respinto il ricorso dello Stato, stabilendo che la disciplina della destinazione d'uso degli immobili e la

regolamentazione dell'impatto del turismo sulla città rientrano pienamente nella competenza regionale e comunale di **pianificazione urbanistica e governo del territorio**. In questo quadro i vincoli e gli obblighi urbanistici o di forma imprenditoriale non violano l'art. 41 Cost. o l'ordinamento civile, poiché il diritto di proprietà può essere conformato per motivi di utilità sociale e di interesse generale (come la salvaguardia dei centri storici, la vivibilità delle città e il diritto all'abitazione). Il potere ai Comuni di porre limiti trasparenti e temporanei alle locazioni turistiche brevi nelle aree ad alta pressione turistica non costituisce quindi un'invasione di campo rispetto alle competenze dello Stato. Peraltro, la Corte sul punto richiama anche il principio di sussidiarietà, e constata che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico).

Anche la sentenza n. **204** ha affrontato un tema — il fine-vita — che la Corte aveva già incontrato nella sua giurisprudenza, ma per la prima volta sotto l'angolo prospettico del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

La pronuncia in parola ha infatti ad oggetto l'intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 ("Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024" in materia di suicidio medicalmente assistito). Tale legge disciplinava l'iter procedurale, le tempistiche e i compiti dei comitati etici e delle ASL per l'accesso e l'assistenza all'autosomministrazione del farmaco letale nei casi di suicidio medicalmente assistito, in dichiarata attuazione della giurisprudenza della stessa Corte costituzionale. I parametri costituzionali evocati riguardavano l'art. 117, commi 2 (lett. l, m) e 3, Cost., contestando il Governo l'invasione delle competenze statali in materia di **ordinamento civile e penale**, di determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** (LEP) e dei principi fondamentali della **tutela della salute**.

La Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza di accoglimento parziale effettuando una "ricostruzione chirurgica" dei titoli competenziali, articolo per articolo. Per quello che qui interessa, in primo luogo la Corte ha salvato l'impianto generale della legge regionale, affermando che la definizione delle modalità procedurali e organizzative

delle ASL per verificare le condizioni del paziente ed erogare il percorso rientra nella competenza regionale sulla tutela della salute (e che, in assenza di principi fondamentali stabiliti da legge dello Stato, ben può la Regione procedere autonomamente). Non vi è lesione delle competenze statali in materia di ordinamento penale e di ordinamento civile: nel primo caso perché la legge non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per la loro applicazione né introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né infine produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato; nel secondo caso in quanto la legge regionale non intende riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto, ma mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali – uniformi in tutto il territorio nazionale – già si rinvenivano nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 della Corte costituzionale stessa.

La decisione ha ribadito l'urgente necessità di un intervento del Parlamento statale per garantire criteri di accesso chiari ed eguali su tutto il territorio nazionale.

Un ulteriore ambito (relativamente) nuovo affrontato ampiamente dalla Corte nel 2025 sotto il profilo del riparto di competenze legislative è quello della localizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili. Già con la sentenza n. **28** la Corte ha riconosciuto che il d.lgs. n. 199 del 2021 – che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020) – è stato adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE». Con la sentenza n. **184** la Corte ha esaminato una complessa questione di legittimità costituzionale relativa a diverse disposizioni della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi». In particolare, e per quello che qui interessa, le norme impugnate prevedevano: (i) l'estensione e applicazione delle nuove rigide preclusioni regionali anche ai procedimenti

autorizzativi e ai titoli rilasciati in passato (salvo il limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi già avviata); (ii) un divieto assoluto e aprioristico di installazione di impianti FER nelle aree qualificate come “non idonee” dalla legge regionale; (iii) la prevalenza del criterio di “non idoneità” nel caso di impianti parzialmente ricadenti in aree idonee e non idonee; (iv) l'estensione della disciplina di individuazione dei siti anche agli ambiti marini *off-shore*.

La Corte costituzionale ha accolto gran parte del ricorso dello Stato, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune delle principali norme della legge regionale: (i) per quello che concerne l'illegittimità dei divieti assoluti nelle aree “non idonee”, la Corte ha ribadito che la qualificazione di un'area come “non idonea” non può mai tradursi in un divieto assoluto e aprioristico di installazione di impianti FER. La decisione finale sulla realizzazione dell'impianto deve essere valutata all'esito del singolo procedimento autorizzatorio in concreto; (ii) con riferimento alla incostituzionalità dell'efficacia retroattiva e della caducazione dei titoli rilasciati, la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che estendeva i nuovi vincoli regionali ai procedimenti già conclusi o alle autorizzazioni già rilasciate, in quanto elide le posizioni giuridiche consolidate, i costi sostenuti dagli operatori e viola il principio del legittimo affidamento e gli obiettivi comunitari di diffusione delle FER; (iii) la Corte ha quindi chiarito che le Regioni possono individuare le aree idonee e non idonee esclusivamente con riferimento ai territori “a terra”, mentre la regolamentazione e la pianificazione dei siti marini *off-shore* spettano in via esclusiva allo Stato attraverso i Piani di gestione dello spazio marittimo.

Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel primo semestre del 2026

Nelle tabelle sottostanti, per un utile aggiornamento rispetto ai dati relativi agll'anno 2025 riportati nel precedente paragrafo, sono sinteticamente riportate rilevanti pronunce di carattere monitorio e di illegittimità pronunciate dalla Corte costituzionale nel primo semestre dell'anno 2026.

Segue poi la sintesi della sentenza n. 23 del 2026 in materia di omogeneità di contenuti e finalità fra disposizioni introdotte in sede di conversione e testo originario del decreto-legge. Si tratta di una pronuncia di particolare rilievo per i temi trattati nel presente capitolo.

Le tabelle e le sintesi delle sentenze sono riprese dai numeri 1 e 2 del 2026 della rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale realizzata dai Servizi studi di Camera e Senato.

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

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

2.2.1 I moniti rivolti al legislatore

Ordinanza n. 25/2026

del 12 febbraio 2026 – 5 marzo 2026

Corresponsione differita e rateizzata dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici cessati dall'impiego per raggiunti limiti di età o di servizio: rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 14 gennaio 2027, all'esito della quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di un intervento riformatore che pianifichi l'eliminazione dei meccanismi dilatori.

Estratto. «8.1. — I giudici rimettenti chiedono, anzitutto, l'ablazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che, per i dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, l'ente erogatore liquida il trattamento di fine servizio decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e che alla corresponsione dell'importo agli aventi diritto lo stesso ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi. (...) I giudici a quibus chiedono, altresì, la caducazione della disciplina del pagamento rateale di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sempre nella parte in cui si applica alle ipotesi di cessazione del rapporto di impiego per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Tale disposizione delinea un ulteriore meccanismo dilatorio basato su

previsioni concatenate di soglie crescenti, stabilendo, in particolare, che il riconoscimento del trattamento di fine servizio è effettuato: "a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo". (...) 12. — (...) questa Corte ha già segnalato la necessità di rimuovere le disposizioni sul pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto per le ipotesi in cui i dipendenti

pubblici cessino dall'impiego per raggiungimento dei limiti di età e di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Con la sentenza n. 159 del 2019 è stata, infatti, sottolineata l'urgenza di ridefinire una disciplina "non priva di aspetti problematici", nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, in quanto, "con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto (...) rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana". Successivamente, la sentenza n. 130 del 2023 ha ribadito la contrarietà all'art. 36 Cost. delle dilazioni imposte dalle stesse norme ora in scrutinio, sul presupposto che la garanzia costituzionale della giusta retribuzione, anche differita, si sostanzia non solo nella congruità dell'emolumento, ma anche nella tempestività della sua corresponsione. Questa Corte ha, tuttavia, ritenuto di non poter porre rimedio al riscontrato vulnus, in quanto l'individuazione delle soluzioni a tal fine necessarie attinge alla discrezionalità del legislatore anche in ragione del "rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto (...) comporta" (...). Ha, quindi, dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, indicando però, quale rimedio alla riscontrata violazione, una riforma che, partendo dai trattamenti di importo più modesto, coinvolga successivamente e con gradualità tutti gli altri. In definitiva, la sentenza n. 130 del 2023, pur avendo riscontrato il contrasto con i parametri evocati, non è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma ha

rimesso, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore il quomodo dell'intervento a tal fine necessario (sentenze n. 46 del 2025, n. 71 del 2023, n. 22 del 2022 e n. 120 del 2021), rimarcando, al contempo, la improcrastinabilità della *reductio ad legitimitatem*. 12.1. — Al pressante invito contenuto nella predetta pronuncia il legislatore ha dato un primo, solo parziale riscontro con due recenti interventi riformatori. È stato, in primo luogo, ampliato il novero dei dipendenti pubblici che, in ragione della loro condizione di fragilità, possono beneficiare dell'erogazione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto nel termine di tre mesi dalla cessazione dal servizio, senza ulteriori dilazioni. L'art. 16, comma 2, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha, infatti, previsto che, oltre ai soggetti inabili al lavoro, anche gli invalidi e gli inidonei possono percepire il TFS entro il termine trimestrale di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito. Un successivo intervento legislativo ha investito direttamente la disciplina ora oggetto di censura, riducendo l'estensione del termine annuale per la liquidazione delle spettanze di fine servizio. L'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 ha, in particolare, stabilito che "con effetto dal 1° gennaio 2027 e con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dalla predetta data, all'articolo 3, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, le parole: 'dodici mesi' sono sostituite dalle seguenti: 'nove mesi'". Per effetto di tale disposizione, per i dipendenti che matureranno i requisiti di pensionamento, per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, a decorrere dal 1° gennaio 2027 il termine per la liquidazione del TFS è, dunque,

ridotto di tre mesi. 12.2. — Non può certamente ritenersi che le modifiche introdotte dalle richiamate riforme abbiano avviato in modo sostanziale quel processo di graduale, ma completa, eliminazione dei termini per il riconoscimento delle spettanze di fine servizio sollecitato da questa Corte. Si tratta, invero, di provvedimenti dalla portata circoscritta, posto che il primo riguarda soltanto un ristretto gruppo di aventi diritto, ossia i lavoratori invalidi e inidonei, e il secondo, pur incidendo sulle previsioni in scrutinio, ha ridotto soltanto in misura esigua i tempi di erogazione del trattamento, per di più limitando l'abbreviazione al solo termine di liquidazione di cui all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e differendo l'operatività della disposta riduzione al 1° gennaio 2027. A ciò va aggiunto che dalla formulazione dell'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 non si ricava che l'operata riduzione si iscriva in un disegno di progressiva rimozione di entrambi i meccanismi dilatori né, di conseguenza, che il legislatore abbia previsto che ad essa seguiranno analoghe misure entro un definito margine temporale. Neanche nei lavori preparatori della nuova disposizione — dai quali, peraltro, emerge che la contrazione dei tempi di erogazione del TFS è precipuamente intesa a dare seguito al monito espresso da questa Corte — si rinvencono riferimenti a futuri sviluppi dell'intervento riformatore. 12.3. — La pur persistente incompatibilità del pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio con la garanzia di adeguatezza della retribuzione consacrata nell'art. 36 Cost. allo stato, tuttavia, non può condurre alla caducazione delle disposizioni censurate. Questa Corte non può, infatti, esimersi dal considerare, ancora una volta, che un intervento ablativo comporterebbe l'espunzione

contestuale e retroattiva di ogni dilazione e, di conseguenza, la immediata esigibilità dei trattamenti, ivi compresi quelli maturati anteriormente alla pronuncia e in corso di erogazione. Una statuizione siffatta si tradurrebbe quantomeno in un temporaneo, ma assai significativo impatto sulle finanze pubbliche in termini di fabbisogno di cassa; ciò che richiede di rimettere alla discrezionalità legislativa “la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato” (sentenza n. 130 del 2023), al fine, costituzionalmente necessario, della eliminazione dei meccanismi dilatori in scrutinio (sentenza n. 32 del 2021). 12.4. — Spetta, pertanto al legislatore programmare una riforma che, pur anche nel segno della gradualità, dia continuità alle misure recentemente adottate, in modo da ristabilire, entro un orizzonte temporale definito e ragionevole, la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS, eventualmente distribuendo su più esercizi l'effetto di cassa correlato alla rimozione del differimento e della rateizzazione della corresponsione degli stessi. 12.5. — Per consentire al legislatore di assumere le relative decisioni questa Corte, valendosi dei propri poteri di gestione del processo costituzionale, ritiene necessario disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale per l'udienza del 14 gennaio 2027, all'esito della quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una novella legislativa che pianifichi la eliminazione dei meccanismi dilatori di cui si tratta “in conformità alle segnalate esigenze di tutela” (ordinanza n. 207 del 2018). Nella vicenda in esame, in cui la tutela di diritti presidiati dalla garanzia costituzionale della giusta retribuzione, incidendo sulla corretta gestione dei

flussi finanziari, involge scelte demandate, in linea di principio, al legislatore, lo “spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale” (ancora, ordinanza n. 207 del 2018; in senso conforme le ordinanze n. 97 del 2021 e n. 132 del 2020) rende doveroso consentire allo stesso

legislatore di individuare le misure più idonee a contemperare la indifferibile necessità di un intervento legislativo al fine della *reductio ad legitimitatem* con l'esigenza di pianificare la distribuzione temporale dell'incremento del fabbisogno di cassa ad essa correlato».

Sentenza n. 68/2026

del 9 febbraio 2026 – 5 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 669; Senato Doc. VII n. 176

Intervento per arginare il fenomeno dei “liberi sospesi”, in base al quale, dato l'eccessivo carico di procedimenti, i tribunali di sorveglianza non riescono a rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di accesso alle misure alternative presentate da persone condannate in via definitiva la cui pena è stata sospesa.

Estratto. «6.1. — Questa Corte ha già rilevato che “la sospensione dell'esecuzione costituisce un istituto di favore per i condannati nei cui confronti devono essere eseguite pene detentive brevi, perché ne impedisce l'immediato ingresso in carcere e dà loro modo di richiedere e, se ne sussistono le condizioni, ottenere una misura alternativa alla detenzione” (sentenza n. 90 del 2017). La ratio dell'istituto è, dunque, quella di evitare la limitazione della libertà personale nella forma più severa — la detenzione in carcere — nei casi in cui al condannato potrebbe essere riconosciuta, sin dall'inizio, la possibilità di scontare la pena secondo modalità meno incisive su quella libertà e maggiormente funzionali al percorso di rieducazione. In coerenza con questa funzione dell'istituto, si è altresì affermato che vi è un “tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i

casi di accesso alle misure alternative” (sentenza n. 41 del 2018). Detto altrimenti, sussiste un “parallelismo” (...) tra la possibilità, in astratto, di immediato accesso alle misure alternative — nel senso che, in ragione del quantum di pena da scontare, il condannato può presentare istanza di accesso a dette misure, rimanendo in capo alla magistratura di sorveglianza il dovere di vagliare l'istanza in concreto — e dovere del pubblico ministero di disporre la sospensione dell'ordine di esecuzione, così da consentire al condannato di presentare detta istanza senza essere, nelle more della relativa decisione, privato della libertà personale. Questo meccanismo, in linea con i principi di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di rieducazione del condannato di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. evita la frattura dei legami del condannato “con il proprio contesto familiare, sociale e

— soprattutto — lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo” (sentenza n. 3 del 2023). Inoltre, quando la pena da scontare è breve, evita il rischio, assai probabile in concreto, che la decisione del giudice di sorveglianza sull’accesso alle misure alternative “intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena” (...). Proprio perché il collegamento in questione costituisce “un punto di equilibrio ottimale” (sentenza n. 41 del 2018) e risponde a principi costituzionali, il legislatore dovrebbe con prontezza intervenire, come questa Corte ha già avuto modo di sollecitare, per “arginare l’allarmante fenomeno della dilatazione della platea dei liberi sospesi” (sentenza n. 176 del 2024). In ragione dell’eccessivo carico di procedimenti, infatti, i tribunali di sorveglianza non riescono a rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di accesso alle misure alternative presentate da persone condannate in via definitiva la cui pena è stata sospesa, con conseguente creazione, appunto, di un “enorme numero di cosiddetti liberi sospesi” (sentenza n. 84 del 2024; sul punto, anche sentenza n. 201 del 2025): ciò che si pone a discapito tanto dell’efficienza della giustizia penale, la quale “non può essere valutata unicamente in rapporto al processo di cognizione, trascurando i tempi di attivazione della fase esecutiva” (sentenza n. 176 del 2024), quanto delle stesse esigenze di sicurezza pubblica, a fronte di situazioni che potrebbero indurre il giudice di sorveglianza a negare l’accesso ai benefici penitenziari, quanto, infine, dei diritti del condannato, che non può essere lungamente lasciato nell’incertezza circa le modalità con cui dovrà scontare la pena, che possono evidentemente essere più o meno limitative della libertà personale. 6.1.1. — Fermo, in

linea di principio, il parallelismo tra possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione e sospensione dell’esecuzione della pena, questa Corte ha altresì osservato che detto parallelismo è tendenziale, perché “appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti” (sentenza n. 41 del 2018). Il legislatore può ritenere, pertanto, che, ferma restando la possibilità di fare immediatamente istanza di accesso alle misure alternative, la pena carceraria debba essere la risposta iniziale alla commissione del reato accertato in via definitiva o in ragione della particolare pericolosità di cui sono indice specifici delitti (sentenze n. 3 del 2023, n. 238 del 2021, n. 216 del 2019, n. 41 del 2018, n. 90 del 2017 e n. 125 del 2016), o perché l’accesso alle misure alternative “è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all’esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione” (sentenza n. 41 del 2018). Al contempo, (...) proprio perché si tratta di “eccezioni al punto di equilibrio ottimale rappresentato dalla regola generale della corrispondenza tra il limite di pena stabilito per l’accesso alla misura alternativa e quello stabilito ai fini della sospensione dell’ordine di esecuzione” (sentenza n. 3 del 2023), le scelte del legislatore che rompano il parallelismo devono essere sottoposte a uno scrutinio “particolarmente stretto” (sentenza n. 41 del 2018). (...)».

Sentenza n. 71 del 2026

del 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 671; Senato Doc. VII n. 177

Intervento legislativo volto a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma del 2017, commisurandoli al livello qualitativo e quantitativo dell'attività svolta e tenendo conto della circostanza che essa, di regola, non ha il carattere dell'esclusività.

Estratto. «14. — Per fare fronte alla notoria e sempre crescente mole di lavoro gravante sulla giurisdizione e per rispondere alla pressante richiesta di una giustizia celere ed efficace, anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, da tale assetto costituzionale il legislatore, in parte, e soprattutto la prassi si sono nel tempo allontanati. In primo luogo, sul piano legislativo si è registrato un ampliamento dei compiti e delle funzioni attribuiti ai magistrati onorari (di tale scenario questa Corte ha già dato conto nella citata sentenza n. 41 del 2021, con specifico riferimento ai giudici ausiliari d'appello, e nella sentenza n. 172 del 2021, con riferimento ai GOT), in tensione con il disegno costituzionale che richiede un impiego marginale di tale figura. Correlativamente, nella prassi, i magistrati onorari, in forza di circolari del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e di direttive dei capi degli uffici, sono stati spesso impiegati negli uffici di appartenenza in maniera tutt'altro che occasionale (...). In secondo luogo, per rispondere alle medesime esigenze, il legislatore, fino all'entrata in vigore della riforma del 2017, ha via via prorogato gli incarichi dei vari

magistrati onorari, incarichi che, invece, in consonanza con il ricordato modello costituzionale, erano stati originariamente configurati come delimitati nel tempo e rinnovabili per un numero limitato di volte (...) [...]. 15. — In ragione delle riferite circostanze, i magistrati onorari (...) hanno avviato negli ultimi anni un vasto contenzioso sia innanzi alla giurisdizione ordinaria che a quella amministrativa. In tale contenzioso, i magistrati in questione, sulla base dell'assunto di fondo di avere svolto, di fatto, un lavoro subordinato alle dipendenze del Ministero della giustizia, hanno avanzato una serie di pretese, aventi principalmente a oggetto: a) la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato identico o assimilato a quello dei giudici professionali o, comunque, di natura subordinata o, più di recente, "ai sensi" del diritto dell'Unione; b) l'accertamento del diritto a un trattamento economico, anche con riferimento alle ferie retribuite, equiparato o parametrato a quello dei magistrati professionali o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; c) l'accertamento del diritto a un trattamento previdenziale e assistenziale (assicurazione per

malattie e infortuni, congedi di maternità et cetera) identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; d) l'accertamento del diritto a un trattamento di fine rapporto identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; e) l'accertamento del diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione degli incarichi, considerati contratti di lavoro a termine alla stregua del diritto dell'Unione. 16. — Parallelamente, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione avente a oggetto sia la reiterazione degli incarichi a termine dei magistrati onorari sia diversi profili del loro trattamento giuridico ed economico, ritenuti in contrasto con il diritto dell'Unione relativo alla tutela dei lavoratori. Si tratta della procedura n. 2016/4081, la quale, dopo numerose interlocuzioni tra la Commissione e il Governo italiano, è sfociata in due distinte iniziative: 1) con riferimento ai magistrati onorari “di nuova nomina” (successiva, cioè, all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017), nel ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia UE, causa C-863/25, depositato in data 19 dicembre 2025; 2) con riferimento ai magistrati onorari “di lungo corso”, ossia a quelli in servizio alla data dell'entrata in vigore della riforma del 2017, in una nuova procedura di infrazione (n. 2025/2159), avviata l'8 ottobre 2025, la cui lettera di messa in mora — che ha per oggetto principale proprio le disposizioni, tra cui quella in questa sede censurata, che prevedono la rinuncia alle pretese nascenti dai rapporti onorari pregressi — è stata depositata in giudizio

dall'Avvocatura generale dello Stato, a tanto onerata con decreto istruttorio presidenziale del 22 gennaio 2026. 17. — Come è noto, per fare fronte alla descritta situazione, il legislatore ordinario è intervenuto dapprima con la riforma del 2017 e poi con diversi interventi di modifica alla stessa riforma. Con specifico riferimento ai magistrati onorari “di lungo corso” — ossia a quelli interessati dalla disposizione censurata — il legislatore, per quanto in questa sede rileva, ha ritenuto di procedere alla loro stabilizzazione. In particolare, l'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, per come modificato dapprima dai commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e poi dalla legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), ha previsto la creazione di un “ruolo ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio” (così, l'attuale rubrica). A tale ruolo si accede mediante una procedura di conferma “a tempo indeterminato”, sino al compimento dei settanta anni di età (comma 1). La procedura consiste in un colloquio orale, della durata massima di trenta minuti, su un caso pratico di diritto civile sostanziale e processuale oppure sul diritto penale sostanziale e processuale, in base al settore in cui i candidati hanno esercitato le funzioni giurisdizionali onorarie (comma 4) [...] [L] a rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse opera se il magistrato onorario: i) partecipa alla procedura e la supera; ii) vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; iii) non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità (detto in altri termini, la rinuncia consegue al superamento della procedura o, alternativamente a esso, all'accettazione dell'indennità). (...) 21. — In linea generale, il diritto dell'Unione, fermi il principio di non discriminazione e il diritto alle ferie garantiti

anche dal suo diritto primario, tutela i diritti del lavoratore su cui si è soffermata la Corte di giustizia attraverso direttive di armonizzazione (oggi ai sensi dell'art. 153, paragrafo 2, lettera b, TFUE), che fissano standard minimi, ossia "principi generali e prescrizioni minime" (...) che lasciano margini di discrezionalità agli Stati membri, i quali, dunque, possono declinare il contenuto economico di quei diritti secondo le specificità dei rapporti che vengono in rilievo nei rispettivi ordinamenti nazionali [...](...) Per il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia: – la qualifica della magistratura come onoraria, scelta dal legislatore interno, è indifferente, dovendosi verificare, in concreto, se il magistrato onorario abbia di fatto svolto prestazioni riconducibili a un rapporto di lavoro ai sensi del medesimo diritto dell'Unione, tali essendo quelle prestazioni "reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo" (sentenze UX e PG); – sono indici sintomatici della sussistenza di tale rapporto di lavoro l'assoggettamento dei magistrati onorari alle tabelle che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione della loro attività, agli ordini di servizio dei capi degli uffici e ai provvedimenti organizzativi del CSM, l'obbligo di reperibilità e la sussistenza di una responsabilità disciplinare analoga a quella dei magistrati professionali (punti 109 e 111 della sentenza UX); – in presenza, di fatto, di un rapporto di lavoro come sopra individuato, i magistrati onorari hanno diritto alle ferie retribuite e, in virtù del divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo parziale e determinato, a un trattamento previdenziale e assistenziale; – quest'ultimo e, più in generale, le condizioni di impiego (id est, il trattamento

economico e giuridico) dei magistrati onorari che siano lavoratori nei sensi sopra precisati non deve essere il medesimo dei magistrati professionali, che sono assunti come categoria "comparabile" ai soli fini del principio di non discriminazione, in quanto addetti a una occupazione "simile" (clausola 3, paragrafo 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e clausola 3, paragrafo 1, numero 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale); – le circostanze che i magistrati professionali, a differenza dei magistrati onorari, sono assunti mediante pubblico concorso, rivestono mansioni e svolgono compiti di maggiore complessità (sentenze UX, PG e Peigli) integrano una "ragione oggettiva" (clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale) di differenziazione tra le due categorie; – la stabilizzazione dei magistrati onorari, da un lato, è una misura non obbligatoria per sanzionare, in maniera efficace e dissuasiva, la reiterazione abusiva dei contratti a termine, e, dall'altro, esclude la necessità del cumulo con il risarcimento del danno; – la predetta stabilizzazione, ove prescelta dallo Stato membro, non può, tuttavia, essere condizionata a una rinuncia generalizzata dei magistrati onorari (non solo al diritto alle ferie, ma) a tutti i diritti, relativi al rapporto di lavoro pregresso, che sono loro conferiti dal diritto dell'Unione. 22. – Vi è dunque (...) una coerenza di contenuti tra il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale, a tenore del quale il trattamento economico e giuridico dei magistrati onorari non è equiparabile a quello dei magistrati professionali [...], a cominciare proprio dal profilo retributivo (...). 23. – Alla luce del ricostruito contesto normativo e giurisprudenziale, la disposizione censurata non regge

alle censure del rimettente. La rinuncia generalizzata alle pretese nascenti dal rapporto pregresso rappresenta (...) una contropartita ex lege della stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso, introdotta per porre rimedio alla reiterazione dei loro incarichi, oggetto di censura da parte della Commissione europea. 23.1. — Tale intervento, tuttavia, nel modo in cui è stato costruito, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione (...). (...) secondo la CGUE, la stabilizzazione, pur cancellando l'illecito, non può (...) tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale conferita dal diritto dell'Unione ai lavoratori (così, ancora, la sentenza Pelavi, punti 78 e 79). (...). 23.3. — La “ragione oggettiva”, espressamente prevista dai citati accordi quadro, nonché il rinvio alle “condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali” operato dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE — entrambi richiamati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sui magistrati onorari — giustifica, alla luce del loro status costituzionale e delle differenze di compiti e di competenze rispetto ai magistrati professionali, il loro diverso trattamento economico rispetto a questi ultimi, anche con riguardo al rapporto precedente la stabilizzazione. Pertanto, ben avrebbe potuto il legislatore — nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari — determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività

differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017). Nel contesto di un simile intervento, il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina (sentenze n. 31 del 2025, n. 130 del 2023 e n. 234 del 2020), comunque sottoposta al controllo di ragionevolezza da parte di questa Corte. Invece, la disposizione censurata — lungi dal determinare, nell'esercizio della discrezionalità legislativa circoscritta dai richiamati principi di diritto costituzionale e del diritto dell'Unione, il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione — ha imposto ai predetti magistrati, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, conseguentemente, ha impedito loro di agire in giudizio o, come nel caso del giudizio a quo, di proseguire le azioni già intraprese a tutela dei suddetti diritti. Pertanto, tale disposizione viola il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., che rientra “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio” (sentenza n.

18 del 1982, e, nello stesso senso, sentenze n. 48 del 2021 e n. 82 del 1996), e, al contempo, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., il diritto a un ricorso effettivo innanzi a un giudice, di cui all'art. 47, paragrafo 1, CDFUE (sentenza n. 65 del 2024). 23.4. — (...) non è sufficiente a escludere il rilevato vizio di legittimità costituzionale lo spazio decisionale lasciato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le loro pretese in giudizio. Tale spazio risulta oltremodo compresso, posto che la rinuncia è comunque imposta quale contropartita della stabilizzazione, che (pur essendo disarmonica rispetto al fisiologico funzionamento del principio del pubblico concorso) resta eccezionalmente legittima se approntata al fine di cancellare l'illecito comunitario, ma non se utilizzata come strumento sproporzionato per privare i magistrati onorari, in radice, della possibilità di agire in giudizio per una più ampia serie di pretese sostanziali garantite dal diritto dell'Unione. (...)

25. — Sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta e alla circostanza che, di regola, non ha il carattere dell'esclusività. Nelle more di tale intervento, non potrà che spettare al giudice comune — ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione — quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali».

Sentenza n. 74 del 2026

del 23 febbraio 2026 – 12 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 674

Intervento normativo volto a temperare, nell'ottica del *favor debitoris*, il pieno esplicarsi del diritto a presentare l'istanza di esdebitazione con l'esigenza dell'individuazione di un lasso temporale più definito.

Estratto. «7.1. — (...) l'istituto dell'esdebitazione (...), comportando “la inesigibilità dal debitore dei crediti rimasti insoddisfatti nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale o

di liquidazione controllata” (art. 278, comma 1), mira a “ricollocare utilmente il debitore all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni (sentenza n. 245

del 2019)” (sentenza n. 65 del 2022). Il meccanismo in esame, nel solco del diritto dell’Unione europea, “sacrifica le residue ragioni creditricie – comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo – onde consentire a debitori non immeritevoli una ‘ripartenza’ (il cosiddetto fresh start)” (sentenza n. 6 del 2024). Tale ratio emerge già dalla legge delega n. 155 del 2017, che, nel fissare i principi e i criteri direttivi della riforma della disciplina della crisi d’impresa e dell’insolvenza, rivela – come si evince dai lavori preparatori – l’impellenza di intervenire sul settore per recepire le “sollecitazioni provenienti dall’Unione europea e in particolare dalla raccomandazione (UE) 2014/135 della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all’insolvenza”, fra l’altro in vista dell’obiettivo di quest’ultima di “dare una seconda opportunità in tutta l’Unione agli imprenditori onesti che falliscono” (considerando n. 1), ammettendoli al più presto al “beneficio della liberazione integrale dai debiti oggetto del fallimento dopo massimo tre anni” (paragrafo 30). Obiettivo, questo, successivamente perseguito anche dalla direttiva Insolvency (...) là dove si richiede agli Stati di rimuovere gli ostacoli all’esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento garantendo, fra l’altro, “agli imprenditori onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l’esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo” (considerando n. 1) e sulla base di una semplificazione delle procedure. Proprio a tale scopo, l’art. 21 di tale direttiva dispone, infatti, che gli Stati membri non solo provvedono “affinché il periodo trascorso il quale l’imprenditore insolvente può essere liberato integralmente dai propri debiti

non sia superiore a tre anni” (paragrafo 1), ma pure “affinché l’imprenditore insolvente che abbia adempiuto gli obblighi che gli incombono, ove esistano a norma del diritto nazionale, sia liberato dai debiti alla scadenza dei termini per l’esdebitazione senza necessità di rivolgersi all’autorità giudiziaria o amministrativa per aprire un’altra procedura” (paragrafo 2). In questa cornice va inserito l’art. 8 della citata legge delega, che, in specie al comma 1, lettera a), attribuisce al legislatore delegato il compito di “prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura”. 7.2. – In attuazione della delega, il codice della crisi d’impresa, fin dalla prima versione di cui al d.lgs. n. 14 del 2019 (peraltro entrato in vigore solo il 15 luglio 2022, a seguito di varie proroghe e di numerosi interventi correttivi e modificativi), non solo ha riaffermato la centralità dell’istituto dell’esdebitazione, già contemplato nella legge fallimentare, ma ne ha anche esteso significativamente il raggio d’adozione. Con riguardo alle condizioni temporali di accesso e al procedimento per conseguire l’esdebitazione, sin dalla sua prima formulazione, l’art. 281 cod. crisi d’impresa ha stabilito che “1. Il tribunale, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti. 2. Allo stesso modo il tribunale provvede, su istanza del debitore, quando siano decorsi almeno tre anni dalla data in cui è stata aperta la procedura di liquidazione giudiziale”.

Tale previsione si lega a quanto disposto dall'art. 279 che — in origine con esclusivo riferimento all'esdebitazione connessa alla procedura di liquidazione giudiziale — ha espressamente riconosciuto in favore del debitore “meritevole” il “diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente” (comma 1). Con il d.lgs. n. 136 del 2024, entrato in vigore il 28 settembre 2024, sono state adottate, come emerge dalla relazione illustrativa, “disposizioni integrative di coordinamento del medesimo Codice” nonché “disposizioni correttive” per “far fronte alle criticità interpretative e applicative emerse nella fase di prima attuazione del Codice”, come si è detto emanato nel 2019, corretto ancor prima della sua entrata in vigore, e poi già ulteriormente modificato per il recepimento della direttiva 2019/1023/UE con il decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83 (...). Nella medesima relazione illustrativa del d.lgs. n. 136 del 2024 la ratio dell'intervento è esplicitamente individuata nella necessità di migliorare la comprensione dei nuovi istituti e di agevolare così l'effettività e l'efficienza del sistema di gestione della crisi e dell'insolvenza “tenendo presente la prospettiva adottata dal legislatore europeo in termini di agevolazione della ristrutturazione precoce, dell'esdebitazione e di procedure liquidatorie rapide ed efficienti”. In tale contesto, l'art. 279 cod. crisi d'impresa è divenuto norma generale sulle esdebitazioni, in quanto inerente anche a quelle riferite alle procedure di liquidazione controllata, rimanendo tuttavia invariata la disciplina ivi già prevista, che attribuisce al debitore il diritto a conseguire l'esdebitazione “decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura

della procedura, se antecedente”. L'art. 281, comma 1, concernente le sole esdebitazioni relative alle procedure giudiziali, ha subito, invece, una duplice modifica. Innanzitutto, è stata introdotta la previsione secondo cui il tribunale dichiara “su istanza del debitore” — sempre contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura e sentiti gli organi della stessa — l'inesigibilità nei confronti del medesimo dei debiti concorsuali non soddisfatti. Inoltre, si è stabilito, al secondo periodo, che l'istanza del debitore deve essere comunicata a cura del curatore ai creditori ammessi al passivo, che possono presentare osservazioni nel termine di 15 giorni. 7.3. — (...) deve ritenersi che la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. sia priva di fondamento, ove sia correttamente interpretata la disposizione censurata. Invero, la previsione secondo cui il tribunale dichiara l'esdebitazione, su istanza di parte, “contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura” (...), può e deve essere intesa (...) nel senso di non precludere al debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione “subito dopo la chiusura della procedura”, come prescritto dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge delega n. 155 del 2017. Sia la disposizione della legge di delega sia quella introdotta dal legislatore delegato, devono, infatti, essere lette alla luce della ratio complessiva della disciplina in esame che, conformemente alla normativa europea sull'esdebitazione, è volta a consentire al debitore “meritevole” di ottenere al più presto, e comunque decorsi tre anni, nell'ambito di un'unica procedura (di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata), la liberazione dai debiti rimasti insoddisfatti. Certamente in armonia con il principio del favor debitoris — di cui sono espressione sia la richiesta dell'unicità della procedura, sia quella

di consentire l'esdebitazione in modo sollecito, formulate dal summenzionato art. 21, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2019/1023/UE – è la previsione in base alla quale il debitore che ha presentato l'istanza in corso di procedura ha il diritto di conseguire l'esdebitazione già “al momento della chiusura” della medesima (art. 279, comma 1, cod. crisi d'impresa), se antecedente al decorso di tre anni dall'apertura della stessa. Parimenti in linea con il medesimo favor debitoris risulta anche il criterio direttivo (art. 8, comma 1, lettera a, della legge n. 155 del 2017) che impegnava il legislatore delegato a prevedere la possibilità, per il debitore, di presentare l'istanza di esdebitazione “subito dopo” la chiusura della procedura, sicché a tale previsione deve essere assegnato un ruolo dirimente nell'esegesi della disposizione introdotta dal legislatore delegato. E ciò tanto più in considerazione del fatto che, in assenza di un obbligo per il curatore o il liquidatore di informare il debitore dell'imminente chiusura della procedura, ben può verificarsi che quest'ultima abbia luogo senza che il debitore ne sia informato. Di conseguenza, l'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, là dove dispone che il tribunale, su istanza di parte, dichiara inesigibili i crediti concorsuali non soddisfatti, “contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura” (sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di ammissibilità) – e peraltro previa valutazione delle osservazioni presentate dai creditori stessi nel termine di 15 giorni dalla comunicazione dell'istanza di esdebitazione ad opera del curatore –, va inteso nel senso di fare riferimento a una “contestualità logica” piuttosto che strettamente “cronologica”. Ciò consente di affermare che tale contestualità sussiste non solo quando il tribunale, avendo ricevuto l'istanza del debitore

prima della conclusione della procedura, provveda all'esdebitazione direttamente con il decreto di chiusura della stessa, ma anche quando, ove l'istanza sia stata presentata “subito dopo” la chiusura, il tribunale pronunci l'esdebitazione con un successivo decreto, all'esito di un sub-procedimento svolto pur sempre nell'ambito della liquidazione giudiziale. L'“unicità della procedura” richiesta dal diritto UE ricorre, infatti, sicuramente quando detta istanza sia presentata prima che il decreto di chiusura acquisti efficacia, secondo quanto dispone l'art. 235, comma 4, cod. crisi d'impresa, ma anche tutte le volte in cui la presentazione della medesima abbia luogo nel periodo di ultrattività degli organi della procedura concorsuale (...).

L'interpretazione che si impone al lume del parametro dell'art. 76 Cost., sempre in armonia con il diritto di derivazione europea, garantisce, a un tempo, la maggiore tempestività possibile della esdebitazione (posto che è nell'interesse del debitore formulare l'istanza al più presto) e un'adeguata tutela dei creditori, che comunque non rimangono esposti sine die a una situazione di incertezza. Considerata la delicatezza degli interessi in gioco, resta ovviamente affidato alla valutazione del legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (ex multis, sentenze n. 146 e n. 76 del 2025), un intervento di riassetto della disciplina in esame, frutto di plurimi e frammentari interventi normativi susseguiti in un breve lasso di tempo, volto a meglio contenere, nell'ottica prioritaria del favor debitoris, il pieno esplicarsi del diritto a presentare l'istanza di esdebitazione con l'esigenza dell'individuazione di un lasso temporale più definito, tenendo conto di tutte le possibili implicazioni sistematiche».

Sentenza n. 84 del 2026

del 10 marzo 2026 – 19 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 680

Intervento legislativo volto a rideterminare la durata fissa decennale delle misure interdittive e dell'incandidabilità previste per amministratori, sindaci e presidenti di Provincia riconosciuti responsabili del dissesto finanziario dell'ente locale.

Estratto. «22. – (...) le questioni sono inammissibili, perché, pur a fronte di evidenti criticità, la *reductio ad legitimitatem* cui ambiscono i rimettenti non può che spettare al legislatore, data la pluralità di soluzioni idonee allo scopo, che implica diversificate scelte di sistema, come testimonia la complessa evoluzione che ha subito la disciplina delle misure interdittive per gli amministratori e i sindaci responsabili del dissesto. 22.1. – Il comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali è stato oggetto di numerose modifiche nel corso degli anni. La versione originaria della disposizione prevedeva che gli amministratori che la Corte dei conti avesse riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni prodotti con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non potessero ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni e organismi pubblici e privati, ove la magistratura contabile, valutate le circostanze e le cause che avevano determinato il dissesto, avesse accertato che questo era diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore era stato riconosciuto responsabile. Successivamente, l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 6

settembre 2011, n. 149 (...) ha esteso la durata della misura interdittiva a dieci anni e ha inserito, fra i soggetti su cui far ricadere le conseguenze del dissesto, laddove ritenuti responsabili, anche i sindaci e i presidenti di provincia, disponendone l'incandidabilità per dieci anni, nonché i membri del collegio dei revisori, vietandone la nomina nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti e organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a dieci anni. Queste norme, in sintesi, limitavano l'accertamento della Corte dei conti ai cinque anni precedenti alla dichiarazione del dissesto, prevedevano una misura interdittiva della durata di cinque anni, poi estesa a dieci, e consideravano rilevanti solo le condotte che potessero qualificarsi come cause dirette della determinazione del dissesto. Di seguito, l'art. 3, comma 1, lettera s), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, oltre a introdurre una specifica disposizione per i revisori contabili, inserendo nell'art. 248 t.u. enti locali il nuovo comma 5-bis, ha aggiunto all'interdizione e all'incandidabilità anche una sanzione pecuniaria, graduabile da un minimo di cinque volte a un massimo di venti volte la retribuzione lorda dovuta al soggetto responsabile al momento della violazione, ha eliminato il limite di

indagine ai cinque anni precedenti al dissesto e ha previsto che la responsabilità possa essere riferita anche al semplice fatto di aver contribuito, con condotte commissive o omissive connotate da dolo o colpa grave, alla determinazione del dissesto, e non più, come in precedenza, al solo fatto di aver determinato in modo diretto il predetto evento. Sino all'introduzione della sanzione pecuniaria, dunque, la misura interdittiva costituiva l'unica conseguenza della violazione del precetto contenuto nell'art. 248 t.u. enti locali. Deve poi rilevarsi che, mentre per i componenti gli organi di revisione le misure interdittive sono graduabili in rapporto alla gravità della condotta, nei confronti degli amministratori, dei sindaci e dei presidenti di provincia esse sono stabilite in misura fissa. Il descritto sistema sanzionatorio a carico di amministratori, sindaci e presidenti di provincia previsto dal censurato comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali, peraltro, è coevo al più ampio disegno di riforma che ha visto la luce con il d.lgs. n. 235 del 2012, emanato a breve distanza di tempo rispetto al richiamato d.l. n. 174 del 2012, come convertito. Da ultimo, il già citato art. 8, comma 7, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha aggiunto un ultimo periodo al comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali, ai sensi del quale "le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo del presente comma non si applicano agli amministratori che, nei soli casi in cui la responsabilità sia attribuita per colpa grave, abbiano adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 243-bis, entro due anni dall'insediamento del loro primo mandato e a seguito di delibera della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 148-bis, comma 3, di accertamento di gravi irregolarità o criticità relative

agli esercizi precedenti l'elezione". È stato altresì modificato, con il medesimo d.l. n. 25 del 2025, come convertito, il primo periodo del censurato comma 5, ai sensi del quale le misure de quibus ora si applicano anche qualora la responsabilità sia accertata "con provvedimento non definitivo" e non più "anche in primo grado", come previsto in precedenza. Complessivamente, dunque, i descritti interventi normativi hanno progressivamente inasprito la disciplina sanzionatoria connessa al dissesto finanziario dell'ente locale: hanno ampliato il novero dei destinatari delle sanzioni, facendo menzione, a fianco degli amministratori, anche dei sindaci e dei presidenti di provincia, per i quali è stata aggiunta la misura dell'incandidabilità; le misure interdittive sono state aggravate, mediante il raddoppio della durata fissa (da cinque a dieci anni); a esse è stata aggiunta una sanzione pecuniaria, commisurata alla retribuzione mensile del soggetto riconosciuto responsabile e modulabile in relazione al grado di responsabilità; sono stati ampliati, altresì, i presupposti applicativi delle sanzioni, con l'eliminazione della limitazione della responsabilità alle condotte poste in essere nei cinque anni precedenti il dissesto, e con l'attribuzione di rilievo anche alle condotte che abbiano contribuito alla verifica di tale evento, e non più soltanto a quelle che lo abbiano determinato.

22.2. — I giudici rimettenti lamentano il difetto di ragionevolezza e di proporzionalità della misura interdittiva fissa prevista dalla norma censurata, a fronte della molteplicità e della notevole varietà delle condotte potenzialmente idonee a contribuire al dissesto. Con riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, questa Corte, in numerose occasioni, ha posto tali principi — anche in relazione a

misure delle quali veniva espressamente negata la natura “punitiva” (come nel caso deciso con la sentenza n. 22 del 2018) – a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi ai principi in questione, proprio perché essi postulano “l’adeguatezza della sanzione al caso concreto”; adeguatezza che ‘non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell’illecito’ (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015)” (sentenza n. 112 del 2019). Il principio di proporzionalità della sanzione (...) possiede “potenzialità applicative che eccedono l’orizzonte degli automatismi legislativi”, risultando applicabile anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale esso trova la sua base costituzionale nel combinato disposto non – come in materia penale – degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dell’art. 3 Cost. e delle norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione. (...) [...]. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell’ampiezza non solo del distinto grado della responsabilità sul piano psicologico (dolo o colpa grave), e del tipo di violazione commessa, ma anche della stessa durata dell’incarico o del mandato e dell’effettivo contributo causale al dissesto. La sproporzione della misura emerge anche dal raffronto con la diversa norma, contenuta nel quarto periodo del comma 5 dell’art. 248 t.u. enti locali, che consente di modulare la sanzione pecuniaria in relazione alla concreta gravità della condotta del singolo soggetto ritenuto responsabile. Tuttavia, la *reductio ad legimitatem* (...) non può essere operata da questa

Corte. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire risultano, infatti, molteplici, nonché espressive di diverse scelte di sistema, rimesse alla discrezionalità del legislatore. In occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione di una durata fissa della pena accessoria dell’inabilitazione all’esercizio di una impresa commerciale e dell’incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa (sentenza n. 222 del 2018) è stato ammesso l’intervento correttivo di questa Corte riguardo alla durata della misura “a condizione che il trattamento sanzionatorio (...) possa essere sostituito sulla base di ‘precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo’, intesi quali ‘soluzioni (sanzionatorie) già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata’ (sentenza n. 236 del 2016)”. Nel caso oggi all’esame non è possibile rinvenire un solo punto di riferimento che possa ritenersi costituzionalmente adeguato, ancorché non obbligato. Laddove, infatti, si assumesse a *tertium comparationis* la norma prevista per i membri del collegio dei revisori dal comma immediatamente successivo dello stesso art. 248 t.u. enti locali, ossia il comma 5-bis – il quale prevede l’interdizione fino a dieci anni – si introdurrebbe per gli amministratori, i sindaci e i presidenti di provincia un trattamento sanzionatorio uguale a quello stabilito per i revisori, soluzione ritenuta non convincente dagli stessi giudici rimettenti, i quali correttamente affermano che la scelta del legislatore di prevedere misure interdittive di durata diversa per gli amministratori, i sindaci e i presidenti di provincia da un lato, e per i revisori dall’altro non può ritenersi di per sé irragionevole, considerato il diverso livello di responsabilità nella gestione dell’ente. Una

ulteriore soluzione potrebbe essere quella di stabilire che le misure interdittive abbiano una durata variabile dai cinque ai dieci anni, assumendo come punto di riferimento, ai fini dell'individuazione della durata minima, quanto previsto dall'art. 265 t.u. enti locali, che stabilisce in cinque anni il tempo minimo necessario per il risanamento dell'ente locale, ossia per l'uscita dalla procedura di dissesto, decorrenti da quello in cui viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Nessuna delle soluzioni proposte, tuttavia, si sottrarrebbe al rischio dell'invasione della sfera di discrezionalità riservata al legislatore, posto che in entrambi i casi questa Corte non solo dovrebbe riconsiderare la fissità della misura interdittiva, ma anche attribuire alla Corte dei conti il

potere, attualmente limitato alla modulazione della sanzione pecuniaria, di graduarla, una volta accertato il contributo materiale del soggetto alla verifica del dissesto. Fermo restando che la concreta determinazione della gradualità della misura deve essere informata al criterio di proporzionalità, l'ampio ventaglio delle soluzioni possibili comporta, allo stato, l'innammissibilità delle questioni sollevate, dal momento che il rimedio al vulnus riscontrato richiede, quanto meno in prima battuta, "un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze n. 71 del 2023, n. 96 e n. 22 del 2022, n. 259, n. 240, n. 146, n. 103, n. 33 e n. 32 del 2021)" (sentenza n. 190 del 2023)" (sentenza n. 183 del 2025)».

Sentenza n. 89 del 2026

del 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 685; Senato Doc. VII n. 181

Intervento normativo volto a calibrare con criteri conoscibili e razionalmente giustificabili, anche quanto al metodo di calcolo, l'imposizione fiscale sulle rendite vitalizie.

Estratto. «10. — [...]la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 171 del 2024 (concernente lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 2024) chiarisce che "l'intervento, operato nell'ottica di razionalizzare la disciplina

dell'imposta, intende evitare che l'oscillazione della misura del saggio legale degli interessi possa comportare, ai fini del calcolo della base imponibile della rendita, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva nelle annualità in cui il saggio legale d'interesse è particolarmente basso e i coefficienti per l'attualizzazione della rendita risultano particolarmente elevati e tali da determinare risultati manifestamente non coerenti con

la realtà economica". Anche la relazione tecnica relativa al medesimo atto del Governo pone in evidenza che "la ratio dell'intervento è quella di evitare che le oscillazioni della misura del saggio legale degli interessi possano comportare, ai fini del calcolo della base imponibile, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva". 10.1. — L'art. 1, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 139 del 2024 ha quindi modificato l'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990 (...). In sostanza, per quanto riguarda le modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni e donazioni relativa alla rendita vitalizia, il legislatore ha compiuto tre significative modifiche: a) in primo luogo, ha previsto che il prospetto dei coefficienti cui fare riferimento per il calcolo dell'imposta non è più quello allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, ma quello allegato al testo unico; b) in secondo luogo, ha stabilito che il prospetto dei coefficienti viene variato in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In precedenza, la variazione del prospetto dei coefficienti allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, cui faceva richiamo l'originario testo dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, era prevista dall'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996 che, di conseguenza, è ora stato abrogato; c) infine, ed è la novità più rilevante per quanto qui interessa, ha fissato un limite al saggio di interesse legale cui si deve fare riferimento per la modifica del prospetto dei coefficienti: al tal fine, infatti, "non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento". In questo modo viene evitato l'effetto indebito che si verificava, per quanto prima evidenziato, quando il tasso di interesse era inferiore all'unità (...). 10.2. — Il medesimo decreto legislativo ha anche introdotto, con

l'art. 9, una disciplina intertemporale di applicazione delle modifiche apportate. (...) 10.3. — (...) la disciplina intertemporale non solo non incide sui vulnera costituzionali prima evidenziati, ma nemmeno è idonea a superarli per i periodi che considera, il che impone di intervenire anche attraverso dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale. 11. — Deve quindi essere, innanzitutto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, nel testo applicabile prima della suddetta modifica, nella parte in cui non prevede che, ai fini della determinazione del valore di cui al comma 1, lettera c), non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento. Tale misura, selezionata dal legislatore per la disciplina a regime, appare infatti una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento già presente nell'ordinamento (ex multis, sentenze n. 31 del 2025, n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricondurre la norma censurata a una non irragionevole correlazione con il principio di capacità contributiva. Al tasso del 2,5 per cento si sono riferiti i prospetti ministeriali del periodo 2004-2007 (...). Si tratta di una soluzione empirica, seguita dallo stesso legislatore nella sua discrezionalità, che riporta a una dimensione non irragionevole la misura dell'imposta, anche se, più in generale, sarebbe certamente auspicabile un intervento normativo che calibrasse con criteri conoscibili e razionalmente giustificabili, anche quanto al metodo di calcolo, l'imposizione fiscale sulle rendite vitalizie [...]».

Sentenza n. 96 del 2026

del 23 marzo 2026 — 5 giugno 2026

Camera Doc. VII n. 690

Invito, rivolto al legislatore, a superare la natura frammentaria e disarmonica del sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari.

Estratto. «6. — La giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ampi margini di discrezionalità al legislatore con riferimento alle scelte relative al regime di procedibilità dei reati, affermandosi “che — in linea generale — le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige — più in particolare — anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati)” (sentenza n. 248 del 2020). Sotto quest’ultimo versante, si è più volte puntualizzato che il regime di procedibilità — a querela o d’ufficio — presuppone bilanciamenti di interessi delicati e spesso assai complessi; osservando, in particolare, che la scelta su tale regime non deve essere “necessariamente connessa alla maggiore o minore gravità del reato, quale si rivela con la misura della pena (sentenza n. 7 del 1987, ordinanza n. 91 del 2001), potendo correlarsi anche alla particolarità della fattispecie e del bene che con la condotta criminosa venga offeso (ordinanza n. 27 del 1971)”, e che l’opzione per la perseguibilità a querela non discende inevitabilmente dal “carattere disponibile del diritto tutelato dalla

norma penale” e dalla “natura meramente privatistica dell’interesse offeso” (sentenza n. 220 del 2015). Inoltre, nel sottolineare la molteplicità delle possibili ragioni sottese alla scelta del legislatore di prevedere la procedibilità a querela per delitti che offendano diritti individuali, si è, altresì, chiarito che esse possono individuarsi “sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente connessi al principio — di rango costituzionale e convenzionale — della ragionevole durata del processo, sia nell’ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all’esito della condanna e dell’inflizione della pena” (ordinanza n. 106 del 2024). Del resto, se pure, in alcune recenti pronunce, si è parlato di “un favor crescente per il regime di procedibilità a querela per i delitti che offendono diritti individuali”, è stato comunque sempre messo in luce che ciò è limitato alle ipotesi in cui “il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziare la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata” (ancora ordinanza n. 106 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 9 del 2025). (...) 7. — L’art. 570-bis cod. pen. è stato introdotto

dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo l° marzo 2018, n. 21 (...), nell'ambito di un'opera di revisione sistematica dell'ordinamento penale, ispirata al principio della riserva del codice: in tale contesto si inserisce la censurata disposizione. Quest'ultima, rubricata "Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio", punisce la condotta del coniuge che "si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli". La disposizione codicistica riproduce, anche se non in modo letterale, le previgenti norme penali contenute nell'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 e nell'art. 3 della legge n. 54 del 2006, che venivano, al contempo, abrogate dall'art. 7, comma 1, lettere b) e o), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018. (...) Mediante l'introduzione dell'art. 570-bis cod. pen., il legislatore delegato ha dichiaratamente inteso operare una mera trasposizione delle norme penali speciali all'interno del codice penale, in esecuzione della delega volta a realizzare una tendenziale riconduzione delle varie fattispecie di reato previste da leggi speciali nel corpo normativo del codice. Tale intervento normativo non ha inciso sul regime di procedibilità d'ufficio dei reati previsti dalla normativa speciale e poi confluiti nell'art. 570-bis cod. pen. (...) anche nella giurisprudenza costituzionale si è già più volte confermata la correttezza della premessa ermeneutica del rimettente relativa alla perseguibilità officiosa del reato in esame (sentenze n. 220 del 2015 e n. 325 del 1995; ordinanze n. 423 del 1999 e n. 209 del 1997).

8. — Questa Corte, in passato, si è più volte pronunciata proprio sul regime di procedibilità previsto per il reato disciplinato dall'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970, il cui contenuto (...) è stato ripreso dalla disposizione censurata. (...) 9. — Anche se nei precedenti sopra esaminati questa Corte ha concentrato il proprio scrutinio sulle denunciate disparità di trattamento del reato di cui al più volte citato art. 12-sexies con gli specifici *tertia comparationis* evocati, di volta in volta, dal giudice rimettente, le argomentazioni in essi sviluppate, alla luce di quanto detto sul rapporto tra il suddetto reato e quello oggetto delle questioni in esame, devono ritenersi trasponibili a quest'ultimo. E ciò vale, in particolare, per l'esplicita esclusione (affermata nella sentenza n. 325 del 1995) della manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore nel senso della procedibilità d'ufficio e per la considerazione che, in mancanza di un *tertium comparationis* idoneo, il ricorso al criterio di ragionevolezza sarebbe stato possibile solo in caso di palese arbitrarietà o manifesta irrazionalità della disciplina normativa, in sé considerata; "valutazione questa che non si attaglia alla scelta di considerare procedibile d'ufficio il reato configurato dalla norma denunciata". 10. — A ciò aggiungasi che, in altra più recente occasione, pronunciandosi sul regime di procedibilità per il reato di sequestro di persona commesso contro il coniuge, questa Corte ha ricondotto la scelta del legislatore di non prevedere, per l'ipotesi aggravata di sequestro di persona, la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente, "alla necessità di tenere conto delle particolari esigenze di tutela della vittima nel contesto di relazioni familiari. Relazioni in

cui essa è strutturalmente esposta al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari: sia affinché non denunci gli episodi di violenza subiti, sia – e forse soprattutto – affinché ritratti le accuse in un momento successivo” (sentenza n. 9 del 2025). 11. – Alla luce di quanto sin qui esposto, e in sostanziale continuità con la giurisprudenza di questa Corte, le questioni sollevate non sono fondate. 11.1. – Innanzitutto, i reati di cui agli artt. 624 e 625, ultimo comma, cod. pen., evocati a supporto della irragionevolezza della disciplina censurata, stante la loro assoluta eterogeneità percepibile già solo sotto il profilo della diversità dei beni giuridici tutelati, – oltre a non essere idonei a fungere da *tertium comparationis* (...) – non riescono a far emergere una distonia di sistema tale da assurgere a una manifesta irrazionalità dello stesso, quantomeno nei termini (...) sindacabili da questa Corte. Assume poi carattere particolarmente significativo – idoneo a escludere l'irragionevolezza dell'opzione legislativa per la procedibilità d'ufficio del reato in esame – il contesto familiare in cui si manifestano le relative condotte. In tale contesto, infatti, ben possono verificarsi relazioni in cui si è strutturalmente esposti al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari (ancora sentenza n. 9 del 2025), sicché le potenziali condizioni di particolare vulnerabilità della vittima del reato – beneficiaria degli obblighi patrimoniali disposti dall'autorità giudiziaria – ben potrebbero incidere negativamente sulle scelte di quest'ultima in ordine alla presentazione della querela o alla rimessione di una querela già presentata. Né, in senso contrario, assumono carattere dirimente, almeno sotto il profilo della valutazione in termini di non manifesta irragionevolezza della scelta del

legislatore, considerazioni relative all'esigenza di favorire il bonario componimento e la riappacificazione tra le parti coinvolte dal delitto legate al contesto familiare nonché al potenziale effetto di incentivazione all'adempimento; considerazioni che presentano, anzi, natura ambivalente, potendo prestarsi semmai a sorreggere ambedue le posizioni controverse. In tal modo, infatti, da un lato, si rischia di sottovalutare possibili specifiche dinamiche di pressione in ambito familiare (...); dall'altro, ben si può, rovesciando la prospettiva, affermare che proprio la procedibilità d'ufficio – che non può genericamente essere ritenuta non conosciuta o conoscibile da parte dei consociati – può rivelarsi strumento più idoneo a incentivare il tempestivo adempimento di obblighi di natura economica imposti dall'autorità giudiziaria. (...) 13. – Infine, questa Corte, nella presente sede, non può che ribadire, in linea con quanto già osservato nella più volte citata sentenza n. 220 del 2015, la natura frammentaria e disarmonica ancora presente nel sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari, il cui superamento peraltro è rimesso al legislatore».

2.2.2 Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali

Tabella 1 **Pronunce di illegittimità costituzionale**
Periodo: gennaio–giugno 2026

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 5/2026 20 novembre 2025 – 22 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 619 Senato Doc. VII n. 163	Art. 131- <i>bis</i> , terzo comma, numero 3), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Punibilità del reato di incendio boschivo quando lo stesso sia colposo e, in concreto, di particolare tenuità.
Sentenza n. 6/2026 2 dicembre 2025 – 22 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 620 Senato Doc. VII n. 164	Art. 103, comma 10, lettera <i>b</i>), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Divieto di accesso degli stranieri segnalati nel sistema di informazione Schengen alle procedure di emersione nei rapporti di lavoro irregolari.
Sentenza n. 7/2026 1° dicembre 2025 – 23 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 621 Senato Doc. VII n. 165	Art. 2941, primo comma, numero 1), del codice civile <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 2 e 3 Cost.	Mancata sospensione del decorso del termine di prescrizione concernente il diritto che un convivente vanta nei confronti dell'altro.
Sentenza n. 12/2026 14 gennaio 2026 – 30 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 624 Senato Doc. VII n. 166	Art. 225, comma 2, del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 24, secondo comma, Cost.	Mancata previsione dell'anticipazione dell'onorario e delle spese spettanti al consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio nell'ipotesi eccezionale in cui si proceda in assenza per uno dei delitti previsti dall'articolo 1 della Convenzione di New York contro la tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo.
Sentenza n. 20/2026 12 gennaio 2026 – 24 febbraio 2026 Camera Doc. VII n. 628 Senato Doc. VII n. 167	Art. 13- <i>bis</i> , comma 1- <i>bis</i> , del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14	Articolo 13, Cost.	Mancata convalida dell'autorità giudiziaria del cosiddetto "DASPO antirissa aggravato", che estende l'operatività del divieto all'intero ambito provinciale.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 23/2026</u> 14 gennaio 2026 – 5 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 630 Senato Doc. VII n. 168	Art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215	Articolo 77, Cost.	Norma di interpretazione autentica in materia di elezione dei consigli delle camere di commercio, inserita in sede di conversione del c.d. decreto-legge “mille proroghe” ed eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge.
<u>Sentenza n. 27/2026</u> 28 gennaio 2026 – 10 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 632 Senato Doc. VII n. 169	Artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost.	Mancata incompatibilità, per il giudice dell’esecuzione che si sia già pronunciato sull’istanza di revoca per bis in idem, a partecipare al giudizio di rinvio dopo l’annullamento da parte della Corte di cassazione.
<u>Sentenza n. 29/2026</u> 27 gennaio 2026 – 13 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 634 Senato Doc. VII n. 170	Art. 1, comma 417, primo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, 38, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.	Obbligo in capo alla CIPAG (Cassa Italiana di previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti) di effettuare un versamento forfettario annuale al bilancio dello Stato, in sostituzione dell’adempimento ai doveri di contenimento della spesa pubblica e ai correlati obblighi analitici di riversamento allo Stato del frutto dei risparmi conseguiti.
<u>Sentenza n. 32/2026</u> 28 gennaio 2026 – 19 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 637 Senato Doc. VII n. 171	Art. 164, secondo comma, numero 1), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 27, Cost.	Mancata previsione della possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena a chi sia stato condannato e poi riabilitato.
<u>Sentenza n. 39/2026</u> 13 gennaio 2026 – 27 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 644 Senato Doc. VII n. 172	Art. 23-quater, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137	Articolo 3, Cost.	Sottrazione alla giurisdizione contabile delle controversie relative all’inserimento nell’elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche.
<u>Sentenza n. 44/2026</u> 23 febbraio 2026 – 31 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 648 Senato Doc. VII n. 173	Art. 131-bis, terzo comma, numero 3), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Mancata previsione della non punibilità per particolare tenuità del fatto per il delitto tentato di estorsione non aggravata.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 51/2026</u> 23 febbraio 2026 – 14 aprile 2026 Camera Doc. VII n. 654 Senato Doc. VII n. 174	Articolo 72, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 <i>Illegittimità parziale</i> in via consequenziale, articolo 72, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, 41 e 42, Cost.	Esclusione delle cose d'arte antica (di autore deceduto, realizzate da più di 70 anni) di valore inferiore a 13.500 euro dalla possibilità per l'interessato di far certificare le opere temporaneamente importate in Italia dall'estero.
<u>Sentenza n. 54/2026</u> 9 febbraio 2026 – 17 aprile 2026 Camera Doc. VII n. 656 Senato Doc. VII n. 175	Articoli 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e 660, comma 3, del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, primo comma, Cost.	Mancata previsione, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, della conversione della pena anche nella detenzione domiciliare sostitutiva.
<u>Sentenza n. 68/2026</u> 9 febbraio 2026 – 5 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 669 Senato Doc. VII n. 176	Articolo 4-bis, comma 1- <i>quater</i> , della legge 26 luglio 1975, n. 354 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.	Impossibilità, per il pubblico ministero, di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena del condannato per atti sessuali con minorenne cui sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, in assenza di un anno di osservazione in carcere.
<u>Sentenza n. 71/2026</u> 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 671 Senato Doc. VII n. 177	Articolo 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'articolo 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 47 CDFUE	Rinuncia dei magistrati onorari, per opera della stabilizzazione, ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza.
<u>Sentenza n. 72/2026</u> 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 672 Senato Doc. VII n. 178	Articolo 69, quarto comma, del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 27, terzo comma, Cost.	Impossibilità di accertare in concreto la prevalenza dell'attenuante della riparazione integrale del danno sull'aggravante della recidiva reiterata.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 73/2026</u> 13 aprile 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 673 Senato Doc. VII n. 179	Articolo 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della CEDU	Mancata applicazione retroattiva della disciplina più favorevole in tema di violazione dell'obbligo per le imprese dello spettacolo del certificato di agibilità per i propri lavoratori.
<u>Sentenza n. 76/2026</u> 12 marzo 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 676 Senato Doc. VII n. 180	Articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, 31, 32 e 37 Cost.	Mancata previsione che il diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito nella prima data utile dopo il recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, sia considerato come acquisito nella sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso, ai fini degli effetti giuridici correlati alla trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale in uno a tempo indeterminato.
<u>Sentenza n. 89/2026</u> 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 685 Senato Doc. VII n. 181	Articolo 17 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, nel testo applicabile prima della modifica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139 <i>Illegittimità parziale</i> in via conseguenziale, articolo 46 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131	Articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost.	Illegittimità della disciplina relativa alle modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia, considerando che tale imposizione fiscale può superare largamente il valore del legato.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 89/2026</u> 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 685 Senato Doc. VII n. 181	<i>Illegittimità parziale</i> in via consequenziale, articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 139 del 2024 in via consequenziale, articolo 102, comma 4, del decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123 in via consequenziale, articolo 50, comma 8, del decreto legislativo n. 123 del 2025	Articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost.	Illegittimità della disciplina relativa alle modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia, considerando che tale imposizione fiscale può superare largamente il valore del legato.
<u>Sentenza n. 91/2026</u> 25 febbraio 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 687 Senato Doc. VII n. 182	Articolo 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272 <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Mancata previsione dell'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite di coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero in caso di decesso dell'altro componente della coppia verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76
<u>Sentenza n. 108/2026</u> 4 maggio 2026 – 18 giugno 2026 Camera Doc. VII n. 694 Senato Doc. VII n. 183	Articolo 322- <i>quater</i> del codice penale, nel testo introdotto dall'articolo 4, comma 1, della legge 27 maggio 2015, n. 69 in via consequenziale, articolo 322- <i>quater</i> del codice penale, nel testo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera <i>q</i>), della legge 9 gennaio 2019, n. 3	Articoli 3, 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 49, paragrafo 3, CDFUE.	Obbligo del condannato per un reato contro la pubblica amministrazione di pagare una somma pari al vantaggio ricavato dall'illecito, da cumulare con la confisca obbligatoria dello stesso importo, con le molteplici voci di risarcimento del danno provocato alla pubblica amministrazione e con la stessa pena detentiva inflitta per il reato.

2.2.3 Ordinanze e sentenze di particolare rilievo

2.2.3.1 **La sentenza n. 23 del 2026 in materia di omogeneità di contenuti e finalità fra disposizioni introdotte in sede di conversione e testo originario del decreto-legge**

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 77 Cost. dell'ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17 del decreto-legge n. 215 del 2023 (cd. "milleproroghe"), periodo recante una norma di interpretazione autentica — inserita nel corso del procedimento di conversione — dell'articolo 12 della legge n. 580 del 1993, relativo al procedimento di designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, disciplinato.

La declaratoria risulta fondata sulla violazione della necessaria omogeneità di contenuti e finalità che, per giurisprudenza costituzionale costante, deve caratterizzare le disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al testo originario del decreto-legge.

Sono state pertanto dichiarate assorbite le ulteriori due questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata per asserita violazione degli artt. 3, 111, commi primo e secondo (giusto processo, per il quale sia assicurato una durata ragionevole, nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale), e 117, comma primo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

In particolare, la prima questione aveva ad oggetto il medesimo ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis; la seconda invece investiva anche l'art. 39-bis del decreto-legge n. 19 del 2024, che aveva disposto l'abrogazione del menzionato ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17.

È infine dichiarata inammissibile l'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata, riferita al menzionato articolo 12 — oggetto della norma di interpretazione autentica — sul rilievo che il giudice rimettente, nel sollevare la questione, aveva in realtà inteso censurare la norma attuativa di rango regolamentare: quest'ultima, in quanto tale, è, come noto, sottratta al sindacato di costituzionalità, il cui perimetro, ai sensi dell'art. 134 Cost., è circoscritto alle leggi e agli atti aventi forza di legge.

Le questioni erano state sollevate dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con l'ordinanza n. 124/2025.

La disposizione oggetto della sentenza

La disposizione oggetto della declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'art. 77 Cost. è l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215 del 2023.

Tale periodo reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 12 della legge n. 580 del 1993, in tema di composizione del consiglio delle Camere di commercio. Esso prevede, infatti, che il richiamato articolo 12 si interpreta nel senso che le organizzazioni per le procedure relative alla designazione e nomina dei componenti dei consigli delle camere di commercio sono quelle di livello provinciale ovvero pluri-provinciale o, in mancanza, rispettivamente quella di livello regionale se presente, ovvero quella nazionale, con riferimento, comunque, esclusivamente alla rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale di riferimento della Camera di commercio (CCIAA).

L'art. 39-bis del decreto-legge n. 19 del 2024, cui si riferisce la terza questione di costituzionalità, invece, si era limitato a disporre l'abrogazione del richiamato ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17.

Infine, l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 — oggetto della norma di interpretazione autentica — disciplina il procedimento di designazione dei componenti dei consigli delle CCIAA.

La decisione della Corte costituzionale

Nella sentenza, la Corte, richiamandosi alla consolidata giurisprudenza costituzionale, ha ribadito la necessaria omogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario.

Invero, gli emendamenti introdotti in sede di conversione del decreto-legge devono riguardare il medesimo oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale: si realizza in tal modo un concorso di fonti — la prima governativa e la seconda parlamentare — nella disciplina del medesimo oggetto.

La legge di conversione riveste infatti i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, e non può pertanto aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, potendo contenere solo disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico. Ciò essenzialmente al fine di evitare che l'iter procedimentale semplificato previsto dai

regolamenti parlamentari per la conversione possa essere strumentalizzato per introdurre disposizioni estranee alle finalità che giustificano il ricorso al decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare.

Con riguardo ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo — quale il decreto milleproroghe in esame — la continuità tra decreto-legge e legge di conversione non può che essere verificata accertando la coerenza delle disposizioni inserite in sede di conversione con quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza, avuto riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto ovvero alla sua *ratio* dominante. Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intruse rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi: solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, o la manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, possono infatti inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta in sede di conversione.

Nel caso di specie, la disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione all'interno dell'art. 17 del decreto-legge che, nel suo unico comma originario, autorizzava la Struttura di Missione per il sisma del 2009 e il Commissario straordinario per il sisma del 2016 a dare continuità agli interventi del Fondo complementare al PNRR anche in deroga ai termini previsti dal cronoprogramma, consentendo correlativamente l'assunzione di obbligazioni pluriennali.

Il comma 1-bis, introdotto dalla legge di conversione, si compone, come chiarito, di quattro periodi.

I primi tre sono destinati a regolare le procedure di rinnovo della CCIAA della Regione Marche, in coerenza con le finalità di sostegno perseguite dall'articolo originario e al fine di garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016.

L'ultimo periodo, invece, si distingue nettamente dai precedenti sotto un duplice profilo: da un lato, non riguarda esclusivamente le CCIAA delle aree colpite dagli eventi sismici, che costituivano l'oggetto dell'originario art. 17; dall'altro, non reca alcuna proroga di termini né disciplina profili di natura temporale, introducendo invece una norma di interpretazione autentica volta a individuare, a regime e con finalità di

carattere ordinamentale, i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di nomina dei componenti dei consigli delle CCIAA.

Per tali ragioni la Corte considera la disposizione censurata disomogenea rispetto al decreto-legge.

La Corte non condivide neppure la tesi difensiva secondo cui la disposizione sarebbe omogenea al decreto-legge in quanto introdotta al fine di garantire il corretto espletamento delle procedure di rinnovo degli organi consiliari delle CCIAA, il che consentirebbe di rinvenire un collegamento con la finalità del decreto-legge di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Le disposizioni del decreto-legge, conformemente a quanto dichiarato nel suo preambolo, sono volte a provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza: la finalità di garantire la continuità dell'azione amministrativa e di adottare misure essenziali per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni non costituisce una *ratio* autonoma e ulteriore del decreto-legge — come *prima facie* potrebbe ritenersi sulla base del preambolo — ma rappresenta una semplice delimitazione teleologica degli interventi di proroga e di definizione dei termini di prossima scadenza, che ne costituiscono il contenuto proprio e caratterizzante.

Accertata pertanto la contrarietà all'art. 77 Cost., le altre due questioni, sollevate in via subordinata in relazione al medesimo ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17, sono pertanto ritenute assorbite.

L'ultima questione, invece, relativa all'art. 12 della legge n. 580 del 1993, è dalla Corte dichiarata inammissibile, rilevando che il precetto oggetto di censura non trova la propria sede nella disposizione di legge indicata dal rimettente, bensì nelle norme regolamentari recate dal d.m. n. 156 del 2011.

La fonte primaria, infatti, si limita a enunciare il principio generale della rappresentatività nella circoscrizione interessata, senza nulla disporre in ordine alla struttura territoriale delle organizzazioni imprenditoriali.

È invece dal combinato disposto dei commi 2 e 6 dell'art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 che il Consiglio di Stato ha ricavato la norma in forza della quale le organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale possono partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale soltanto in assenza di un loro livello nazionale.

Poiché tuttavia le norme regolamentari non possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale — il cui ambito cognitivo è

circoscritto, ai sensi dell'art. 134 Cost., alle leggi e agli atti aventi forza di legge — la questione è inammissibile e spetta al giudice *a quo* interpretarle in maniera conforme alla legge e, prima ancora, alla Costituzione.

La produzione normativa regionale nel 2025

a cura dell'Istituto sui Sistemi Territoriali e di Governo
"Massimo Severo Giannini" CNR-ISTeG

3.1 Analisi quantitativa e contenuti principali delle leggi regionali¹

3.1.1 Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2025, le Regioni hanno approvato complessivamente 593 leggi (cfr. [tabella 1](#)): 589 leggi ordinarie e 4 leggi statutarie (cfr. [tabelle 1a](#) e [1b](#)).

Si registra, dunque, un leggero aumento rispetto alle 581 leggi promulgate nel 2024 (12 unità in più). Sia nel 2023 che nel 2022 le leggi erano, invece, 623².

Più nel dettaglio, le leggi diminuiscono di 17 unità nelle Regioni ordinarie (435 contro 452) mentre aumentano di 29 unità nelle specialità (158 contro 129).

Si conferma, pertanto, il progressivo ridimensionamento del ricorso a tale strumento normativo, già evidenziato nel precedente *Rapporto*. I primi segnali di questa tendenza erano già emersi in seguito alla riforma del c.d. "federalismo amministrativo", quando la produzione legislativa si attestava mediamente su meno di 500 leggi annue nelle Regioni ordinarie e in circa 600 leggi annue considerando l'insieme delle Regioni.

¹ Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, CNR-ISTeG.

² Tutti i dati, anteriori al 2025 e richiamati di seguito nel testo, sono estratti dai *Rapporti sulla legislazione* dei vari anni. I Rapporti si possono leggere sui siti della Camera dei deputati e del CNR-ISTeG.

Più di recente, la contrazione del numero delle leggi incomincia a registrarsi a partire dal 2021 quando venivano promulgate complessivamente 671 leggi, mentre negli anni precedenti le leggi superavano anche di molto le 700 unità (ad esempio, nel 2020 le leggi erano 708, nel 2019 699, nel 2018 767).

Guardando alle dimensioni fisiche degli atti, nel 2025 si registra, invece, una certa stabilizzazione della complessiva produzione legislativa. Si passa, infatti, dai 7.050 articoli del 2024 ai 7.098 del 2025 e dai 18.783 commi del 2024 ai 19.794 del 2025 (cfr. [tabella 1](#)). Molto meno, dunque, rispetto al 2023 quando gli articoli erano 7.467 e i commi 21.629.

Anche per l'anno in esame, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse.

In particolare, il confronto con i dati del 2024 evidenzia un incremento, più o meno marcato, dell'attività legislativa in alcune Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Molise, Friuli Venezia Giulia, P.a. di Bolzano, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige), una diminuzione, più o meno significativa, in altre (Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto) e una certa stabilizzazione in Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Toscana, P.a. di Trento e Valle d'Aosta.

Il rallentamento dell'attività normativa è legato, molto probabilmente, al cambio di legislatura avvenuto in alcune Regioni nel 2025³ (ad esempio, Puglia e Veneto che passano, rispettivamente, da 43 e 34 a 20 e 26 leggi promulgate nel 2025), mentre la stabilizzazione o il leggero incremento della produzione legislativa di altre – ad esempio, Emilia-Romagna soprattutto nel periodo dell'emergenza sanitaria (anni 2021-2023) – fanno, comunque, seguito al costante e progressivo decremento che si registra ormai da molti anni. Infatti, come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione, “la tendenza alla diminuzione del numero delle leggi approvate è costante [...] sintomo della scelta dell'Assemblea legislativa di voler puntare

³ Nel 2025 sono andate al voto le Regioni Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Toscana, Campania, Puglia e Veneto; nel 2024 le Regioni Sardegna, Abruzzo, Basilicata, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Umbria; nel 2023 le Regioni Lazio, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Molise e Trentino-Alto Adige.

più alla qualità che alla quantità della produzione legislativa, nonché alla delegificazione”⁴.

Tra le Regioni che registrano, almeno negli ultimi due anni, una certa stabilizzazione (ma comunque un aumento rispetto alle rilevazioni degli anni anteriori al 2024) del ricorso alla legge figura la Toscana. La Regione, infatti, dalle 44 leggi del 2023, passa alle 53 leggi del 2024 e alle 51 del 2025 con una certa stabilizzazione anche delle dimensioni fisiche (dagli 829 articoli e dai 1.886 commi del 2024 si passa agli 806 articoli e ai 1.907 commi del 2025).

Il caso della Toscana risulta senz'altro degno di nota, trattandosi della Regione che tradizionalmente registra i più elevati livelli di produzione legislativa. Sebbene la produzione legislativa non abbia ancora raggiunto i livelli del 2020 (82 leggi), il dato assume particolare rilievo se confrontato con il *trend* decrescente registrato negli anni successivi (49 leggi nel 2021, 43 nel 2022 e 44 del 2023). Per tale ragione, l'andamento osservato nel 2024 e nel 2025 farebbe ipotizzare un nuovo incremento del ricorso alla legge e dovrà essere oggetto di ulteriore monitoraggio negli anni futuri. Nonostante la tendenza ad un nuovo, sia pur lieve, incremento della produzione normativa, il dato complessivo della legislatura terminata nel 2025 evidenzia, comunque, una diminuzione della produzione normativa. Nella X legislatura, infatti, erano state approvate 297 leggi contro le 201 leggi promulgate nella XI legislatura. Quest'ultima, “con 96 leggi in meno rispetto alla produzione della legislatura precedente, conferma come proprio carattere distintivo la tendenza alla riduzione del corpo normativo regionale, nonostante il quarto anno della legislatura, con una produzione in crescita, spezzi la linea di tendenza di decremento”⁵.

Nel 2025, tra le Regioni ordinarie, oltre alla Toscana, ha il primato delle leggi più pesanti l'Abruzzo con 585 articoli e 1.475 commi (390 articoli

⁴ Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, XXIV *Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna - XII legislatura Anno 2025*, aprile 2026, pp. 10-11. La Regione fornisce anche il dato della “delegificazione”, vale a dire il ricorso, in alcuni importanti ambiti materiali, ad atti amministrativi cui la legge rinvia: nel 2025 a fronte di 13 leggi sono state adottate dall'Assemblea 33 delibere di cui 7 atti di programmazione. Il Rapporto è disponibile sul sito dell'Assemblea legislativa (www.assemblea.emr.it).

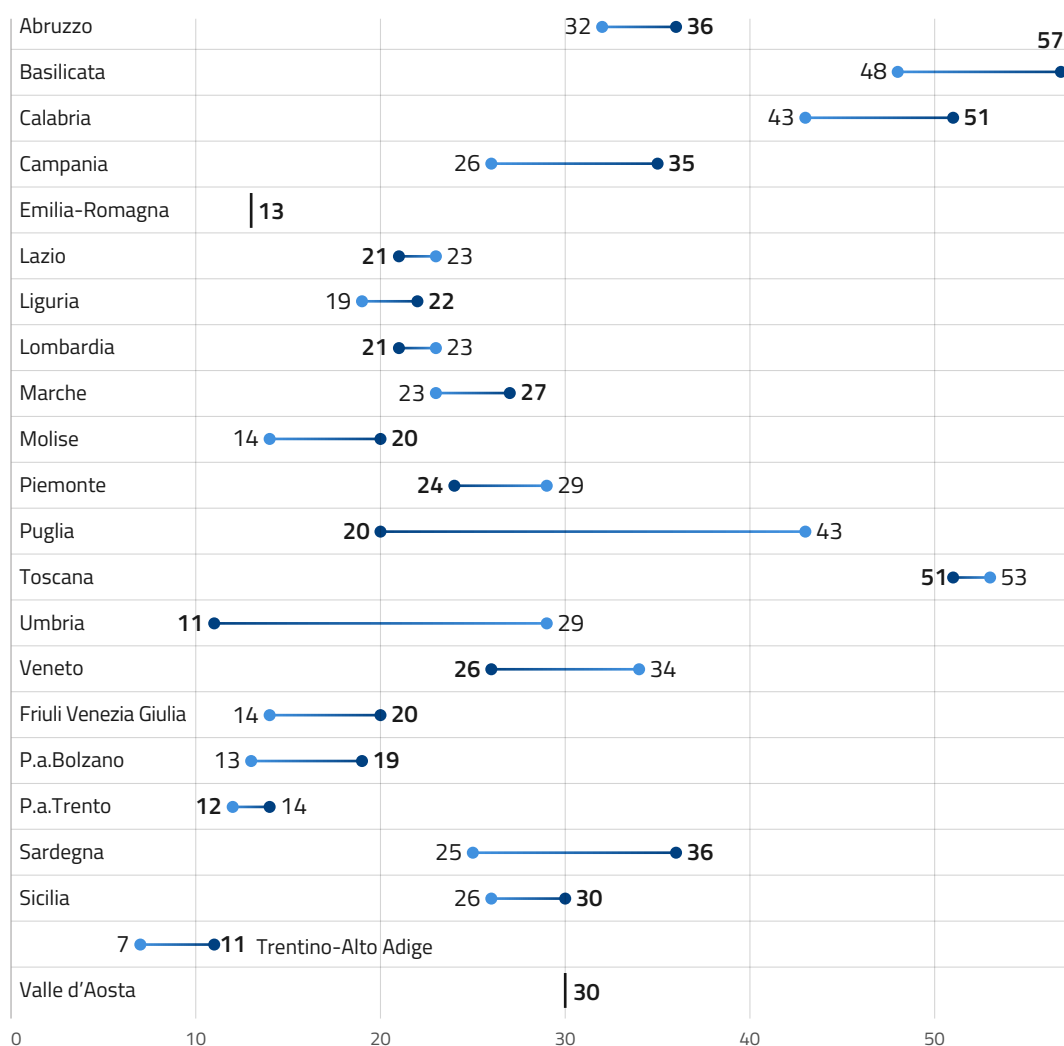
⁵ Regione Toscana, Consiglio regionale, *Rapporto sulla legislazione - Anno 2024. Cenni sulle leggi di fine legislatura (gennaio-settembre 2025)*, settembre 2025, p. 191. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

e 1.002 commi nel 2024; 982 articoli e ben 2.852 commi nel 2023). Tra le Regioni a Statuto speciale, è sempre la Regione Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con 550 articoli e 4.037 commi (440 articoli e 3.236 commi nel 2024; 282 articoli e 2.722 commi nel 2023), seguita dalla Valle d'Aosta con 537 articoli e 1.224 commi (460 articoli e 1.133 commi nel 2024; 403 articoli e 1.026 commi nel 2023).

Grafico 1 **Produzione legislativa**

Anni 2024-2025; Valori assoluti

2024 ● 2025



3.1.2

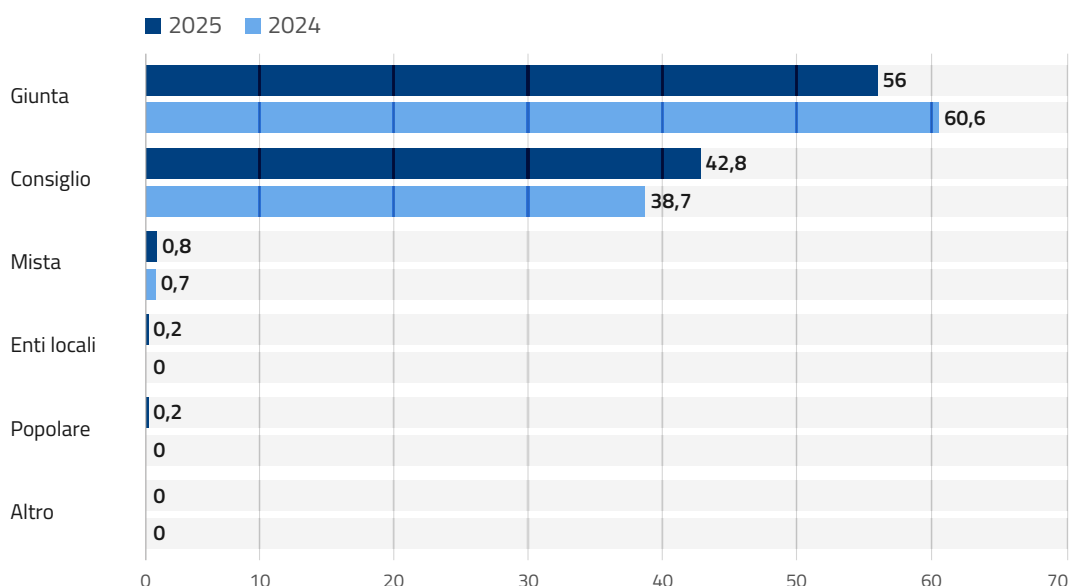
Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (cfr. [tabelle 2, 2a](#) e grafico 2), l'iniziativa delle leggi del 2025 si distribuisce principalmente tra i due attori principali (Giunta e Consiglio); 5 leggi sono di iniziativa mista (frutto cioè dell'unificazione di testi proposti dai due organi), 1 legge è originata da iniziativa popolare e 1 legge proviene da Enti locali (entrambe sono leggi della Regione Toscana)⁶.

La maggior parte delle leggi promulgate risulta essere di iniziativa dell'Esecutivo. Infatti, su 593 leggi regionali, 332, pari al 56,0%, sono di iniziativa della Giunta e 254, pari al 42,8%, sono di iniziativa del Consiglio.

Grafico 2 **Iniziativa legislativa delle leggi promulgate**

Anni 2024-2025; Valori percentuali



⁶ Si tratta, in particolare, della l.r. 16/2025 (disciplina le modalità organizzative per il suicidio medicalmente assistito) — che la Corte costituzionale, con sentenza 204/2025, pur respingendo le censure statali sull'intera legge regionale, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse sue disposizioni — e della l.r. 44/2025 (disciplina la rete pediatrica regionale e il ruolo dell'Azienda ospedaliera universitaria Meyer IRCSS).

Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale (rispettivamente 51,5% e 68,4% di iniziativa dell'Esecutivo; 46,9% e 31,6% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato sono presenti differenze tra Regioni; nel 2025, tra le altre, l'Emilia-Romagna (100%), la Valle d'Aosta (90,0%), la P.a. di Bolzano (84,2%), la Liguria, l'Umbria e il Trentino-Alto Adige (81,8%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (82,4%), la Campania (74,3%) e la Sardegna (61,1%) sono gli enti nei quali è più alta l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2024, la maggior parte delle leggi promulgate proveniva dalle Giunte. Infatti, su 581 leggi regionali, 352, pari al 60,6%, erano di iniziativa della Giunta e 225, pari al 38,7%, erano di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale (rispettivamente 57,7% e 70,5% di iniziativa dell'Esecutivo; 41,6% e 28,7% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche nell'anno da ultimo richiamato emergevano differenze tra Regioni; nel 2024, tra le altre, il Friuli Venezia Giulia (92,9%), il Molise (92,9%), la P.a. di Bolzano (92,3%) e la Liguria (78,9%) erano le Regioni con maggiore incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (83,7%), la Sardegna (64,0%) e la Campania (61,5%) erano gli enti nei quali dominavano le leggi di iniziativa assembleare.

Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2025, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è dello 0,8% (era dello 0,7% nel 2024): è dell'1,1% nelle Regioni ordinarie (era dello 0,7% nel 2024), mentre non si segnalano leggi di iniziativa mista nelle specialità (era dello 0,8% nel 2024). Il dato evidenzia, dunque, una lieve crescita nelle Regioni ordinarie.

La prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo è dovuta alla circostanza che molte leggi, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)⁷, sono a iniziativa vincolata. Si tratta per lo più di atti legati a passaggi legislativi obbligati, quali la manovra di bilancio (rendiconto, assestamento, stabilità, bilancio) e la legislazione di riordino e

⁷ 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 (l.r. 36/2001, art. 13).

manutenzione (riordino normativo e collegato)⁸. In particolare, le leggi legate al bilancio occupano il 28,2% delle leggi del 2025 — il 32,0% delle leggi del 2024, il 29,4% delle leggi del 2023, il 29,2% delle leggi del 2022, il 28,8% delle leggi del 2021 e il 29,1% delle leggi del 2020 — sulle quali però è fervente l'attività emendativa dell'Assemblea e, spesso, dei consiglieri appartenenti ai gruppi di minoranza.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta⁹ ma anche un buon tasso di successo¹⁰.

Le leggi di iniziativa dei consiglieri, poi, continuano a interessare non solo temi affidati tradizionalmente all'iniziativa assembleare (come, ad esempio, profili istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture) ma si caratterizzano anche per occupare spazi afferenti agli altri settori di intervento regionale. Ad esempio, la Regione Lombardia, nel Rapporto sulla legislazione 2025 già citato, pur evidenziando, nella XII legislatura “la generale predominanza dell'Esecutivo in quasi tutte le aree di intervento”, segnala come “nei macrosettori Sviluppo economico e attività produttive e Servizi alla persona e alla comunità [...] l'iniziativa consiliare delle leggi è stata pressoché esclusiva”¹¹.

⁸ Cfr. Regione Lombardia-II Consiglio, *Rapporto 2025 sulla legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, gennaio-dicembre 2025*, 2026, pp. 44-51. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it)

⁹ Dalle risposte al questionario 2025, infatti, risultano presentati 970 progetti di iniziativa consiliare (con la Sicilia e la Basilicata che fanno la parte del leone con 171 e 122 progetti) e 658 di iniziativa della Giunta (con i 248 progetti della Puglia). Anche dalle risposte al questionario 2024 emergeva che la maggior parte dei progetti proveniva dai consiglieri (884) mentre 660 erano di iniziativa della Giunta (con i 257 progetti della Puglia) e lo stesso avveniva nel 2023 con 1.157 progetti presentati dai consiglieri e 639 di iniziativa della Giunta (che presentava così quasi il 50% in meno dei progetti presentati dai consiglieri).

¹⁰ Nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana relativo al 2022 si leggeva che il successo dei progetti di iniziativa consiliare origina dal fatto che “in molti casi l'iniziativa parte dall'Ufficio di presidenza e quindi è espressione sia della maggioranza che dell'opposizione, entrambe componenti dell'Ufficio di presidenza” (Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2022*, maggio 2023, p. 162, in www.consiglio.regione.toscana.it). Nell'ultimo Rapporto pubblicato si legge che “l'iniziativa consiliare continua ad essere presente con un buon indice di successo, in linea con gli anni precedenti al 2023 che aveva rilevato una sua diminuzione” (Regione Toscana, Consiglio regionale, *Rapporto sulla legislazione - Anno 2024. Cenni sulle leggi di fine legislatura (gennaio-settembre 2025, cit., p. 217)*.

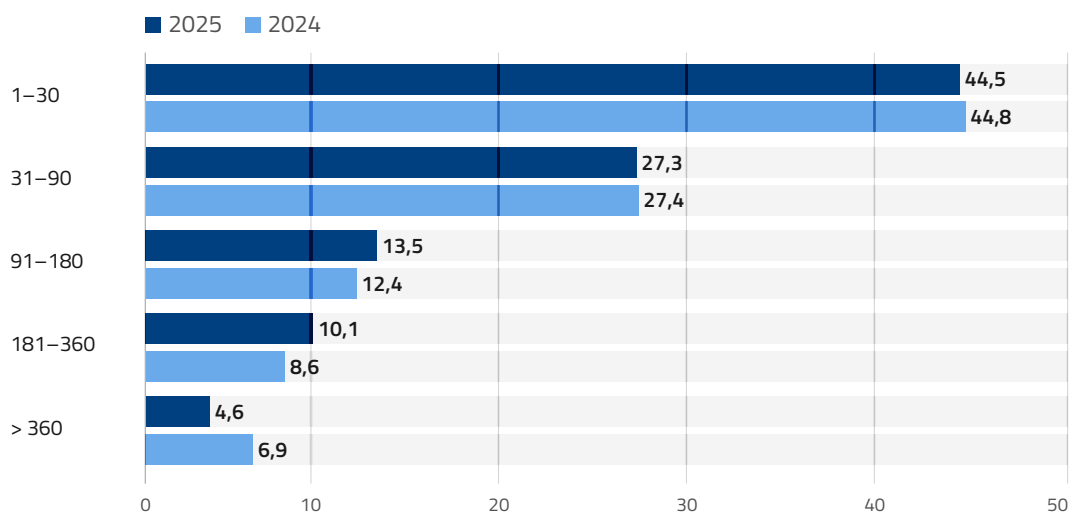
¹¹ Cfr. Regione Lombardia-II Consiglio, *Rapporto 2025 sulla legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale*, cit., p. 22.

La medesima considerazione era stata segnalata dalla Regione Toscana nel Rapporto sulla legislazione 2024: le leggi di iniziativa consiliare, oltre a toccare ambiti materiali afferenti all'“Ordinamento istituzionale” (tra gli altri, enti locali e decentramento) hanno riguardato principalmente il territorio, l'urbanistica e la protezione civile per il “Territorio ambiente e infrastrutture”; la tutela della salute, i servizi sociali, i beni e le attività culturali e lo sport per il macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”¹².

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta consiliare della Commissione competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (cfr. [tabelle 3, 3a](#) e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un iter compreso tra 1 e 30 giorni (264 leggi, pari al 44,5% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (162 leggi, pari al 27,3%); tra 91 e 180 giorni (80 leggi, pari al 13,5%), tra i 181 e 360 (60, pari al 10,1%), oltre i 360 giorni (27 leggi, pari al 4,6%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili.

Grafico 3 **Durata (in giorni) dell'iter di approvazione delle leggi**

Anni 2024-2025; Valori percentuali



¹² Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-Anno 2024*, cit. p. 211.

Ad esempio, nelle Regioni Emilia-Romagna l'84,6% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella P.a. di Trento il 58,3% tra 31-90 giorni; in Calabria il 23,5% tra 91 e 180; in Abruzzo il 27,8% tra 181 e 360 e in Veneto il 30,8% oltre i 360 giorni.

Situazione simile nel 2024 quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (260 leggi, pari al 44,8% del totale) a cui seguivano le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (159 leggi, pari al 27,4%); tra 91 e 180 giorni (72 leggi, pari al 12,4%); tra i 181 e 360 (50, pari all'8,6%); oltre i 360 giorni (40 leggi, pari al 6,9%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni erano sensibili. Ad esempio, nelle Regioni Molise e Friuli Venezia Giulia il 100,0% delle leggi aveva avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia-Romagna il 53,8% tra 31-90 giorni; in Sicilia il 34,6% tra 91 e 180; in Umbria il 24,1% tra 181 e 360 e ancora in Umbria, il 24,1% oltre i 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi di stabilità e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino nuove o di modifica, alcune leggi istituzionali e le leggi statutarie che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Ad esempio, il testo della legge statutaria della Liguria (1/2025), presentato al Consiglio regionale nel mese di dicembre 2024, approvato dalla I Commissione consiliare nel mese di marzo 2025, esaminato e approvato in prima lettura dall'Assemblea legislativa nel mese di giugno 2025 e in seconda lettura nel mese di settembre 2025, è stato definitivamente pubblicato nel Bollettino ufficiale nel mese di dicembre 2025 (sul testo di legge non era stata presentata alcuna richiesta di referendum).

Infine, accanto a leggi caratterizzate da un *iter* particolarmente articolato, possono essere adottati interventi legislativi mediante procedura abbreviata, istituto previsto da alcuni Statuti regionali che consente la presentazione della proposta direttamente in 'Aula, senza l'esame preventivo da parte delle Commissioni di merito.

In particolare, dell'istituto richiamato ha fatto un largo uso la Regione Toscana, soprattutto negli anni delle legislature anteriori a quella terminata nel 2025. Secondo quanto riportato nell'ultimo Rapporto

sulla legislazione regionale, il numero delle proposte di legge presentate direttamente in Aula si attesta su valori significativamente più contenuti rispetto a quelli osservati nelle legislature precedenti.

Tale andamento testimonia una sostanziale adesione al procedimento legislativo ordinario, fondato sul coinvolgimento delle Commissioni competenti e sulla partecipazione dei consiglieri alle diverse fasi di formazione della legge.

Il ricorso a un iter abbreviato è, infatti, generalmente giustificato dall'esigenza di fornire risposte tempestive a situazioni sopravvenute che richiedono interventi urgenti. Tuttavia, i dati relativi alla precedente legislatura avevano suscitato alcuni dubbi circa l'effettiva sussistenza di tale necessità in tutti i casi esaminati. La costante diminuzione registrata negli ultimi anni, culminata nel 2024 (e nel 2025) con il mancato utilizzo dell'istituto, sembra invece confermare la possibilità di ricondurre l'approvazione delle leggi entro il quadro procedurale ordinario delineato dallo Statuto e dal Regolamento dell'Assemblea, riservando il ricorso all'iter abbreviato alle sole ipotesi in cui ragioni di effettiva urgenza rendano necessario derogare all'esame preventivo delle Commissioni di merito¹³.

3.1.3

Le leggi regionali per tipologia normativa

Come si ricava dalle rilevazioni precedenti, le leggi regionali sono distribuite, con alcune oscillazioni, principalmente su tre tipologie normative: leggi settoriali, leggi di manutenzione e leggi di bilancio. Mentre fino al 2022 la tipologia prevalente era stata quella delle leggi di manutenzione, gli anni successivi hanno segnato una inversione di tendenza registrando una prevalenza di leggi di settore nel 2023 e di leggi di

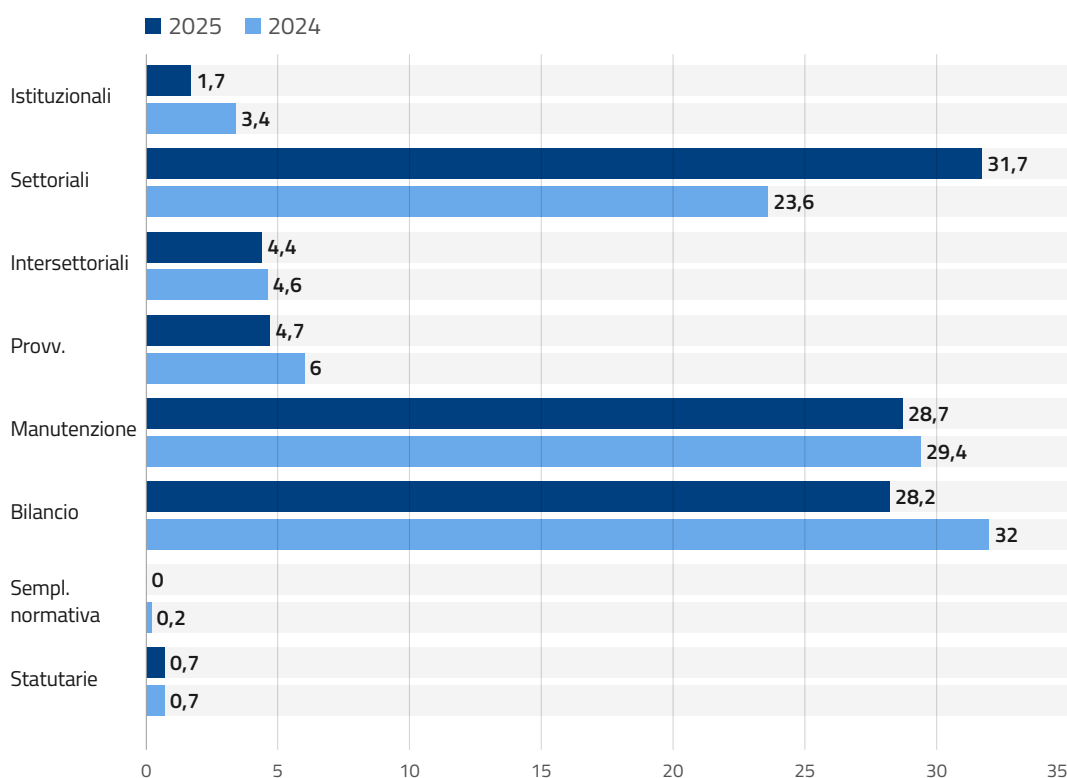
¹³ Cfr Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-Anno 2024*, cit. p. 193, dove si legge che i valori massimi sono stati raggiunti nel 2014 con 18 proposte (5 di iniziativa della Giunta e 13 del Consiglio) e nel 2015 con 14 proposte (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Negli anni successivi il ricorso a tale modalità procedurale si è progressivamente ridotto, attestandosi su livelli che possono essere considerati fisiologici e tornando a crescere soltanto nel 2019 e nel 2020, quando le leggi approvate direttamente dall'Aula sono state rispettivamente 10 e 11. A partire dal 2021 si osserva, invece, una nuova e costante contrazione: dalle 3 leggi approvate direttamente dall'Assemblea nel 2021 si è passati a un solo testo nel 2023, sino ad arrivare all'assenza totale di casi nel 2024 (e nel 2025).

bilancio nel 2024. Nel 2025 il primato spetta nuovamente alle leggi settoriali a cui seguono, con percentuali quasi uguali, le leggi di manutenzione e di bilancio (cfr. [tabelle 4, 4a](#) e grafico 4).

Nel 2025, le leggi settoriali sono, infatti, 188 (pari al 31,7% del totale); continuano a mantenere un posto significativo anche le leggi di manutenzione (170 leggi, pari al 28,7% del totale) e le leggi di bilancio (167, pari al 28,2%)¹⁴. Poco rilevante è il numero degli interventi legislativi collocabili nelle altre categorie. Infatti, 28 – pari al 4,7% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 26 – pari al 4,4% del totale – interessano

Grafico 4 Tipologia normativa

Anni 2024-2025; Valori percentuali



¹⁴ Le leggi di bilancio classificate per tipologia normativa (167) non coincidono con le leggi di bilancio classificate per materia (168) perché una legge della Regione Piemonte (LR 24/2025) nella [tabella 4](#) è classificata in “provvedimento” mentre nella [tabella 7](#) è classificata in “bilancio”.

più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria delle leggi intersettoriali¹⁵; 10 – pari all'1,7% del totale – sono leggi istituzionali e 4 – pari allo 0,7% del totale – sono leggi statutarie. Nel 2025 non sono state promulgate leggi di abrogazione generale.

Nel 2024, invece, 186 leggi erano collocate nella tipologia delle leggi di bilancio (pari al 32,0% del totale), 171 nelle leggi di manutenzione (pari al 29,4% del totale) e 137 nelle leggi settoriali (pari al 23,6%). Sempre poco rilevante era il numero degli interventi legislativi inseriti nelle altre categorie: 35 – pari al 6,0% del totale – rientravano nelle leggi provvedimento; 27 – pari al 4,6% del totale – erano leggi plurisettoriali; 20 – pari al 3,4% del totale – erano leggi istituzionali; 4 – pari allo 0,7% del totale – erano leggi statutarie e 1 – pari allo 0,2% del totale – rientrava nella categoria delle leggi di semplificazione normativa.

3.1.3.1

Uno sguardo alle leggi di riordino

Fino al 2022, come già messo in luce, la categoria maggiormente sfruttata dalle Regioni era quella delle leggi di manutenzione, cui seguivano le leggi di bilancio e le leggi settoriali, mentre sempre poco spazio era occupato dalle altre tipologie normative (leggi provvedimento, inter-settoriali, istituzionali, semplificazione normativa e statutarie).

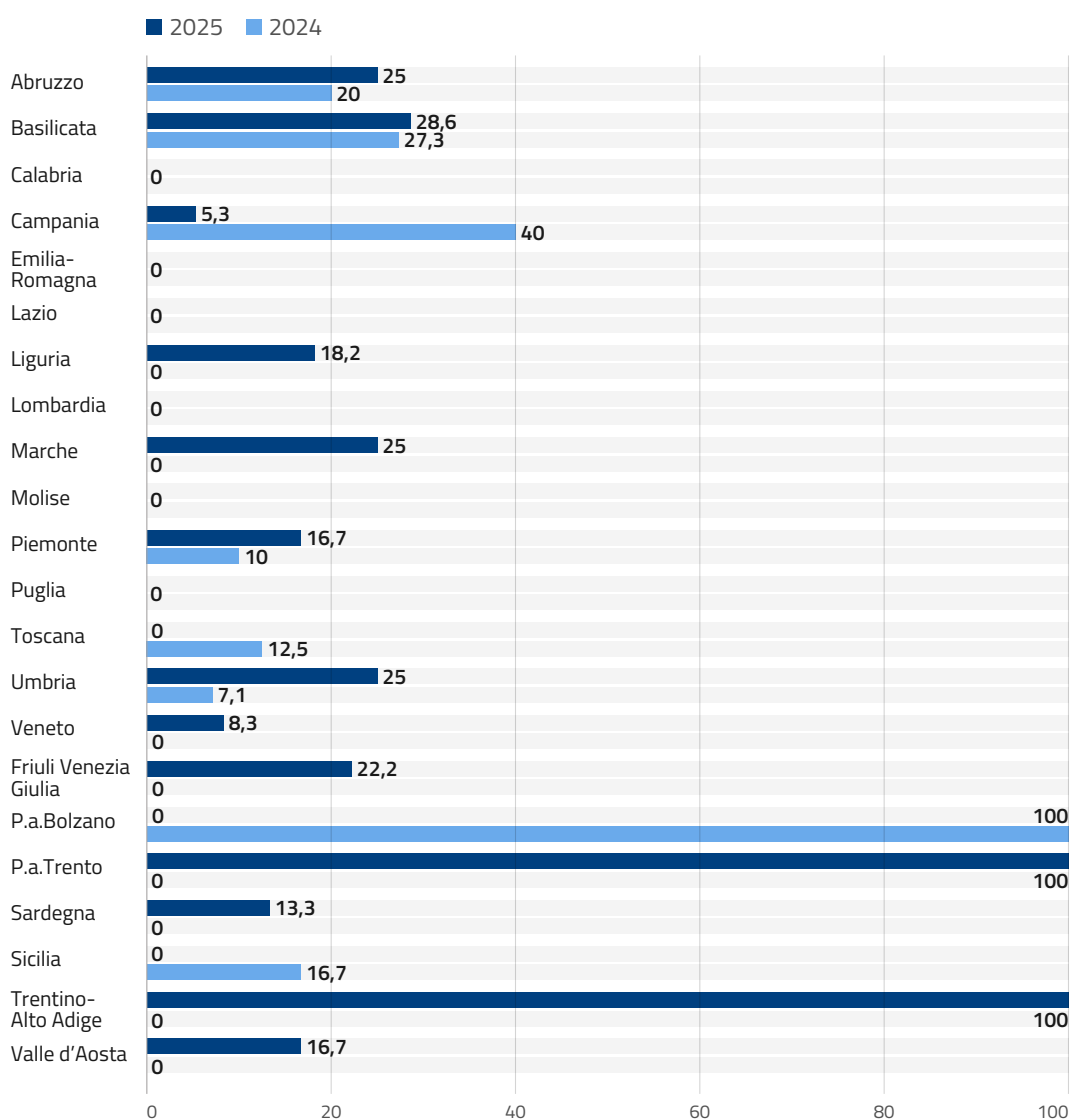
Tralasciando le leggi di bilancio che, anche nel 2025 risultano significative, e focalizzando l'attenzione sulle leggi settoriali, si segnalano sia alcune leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate, sia alcune leggi che intervengono a disciplinare ambiti materiali mai disciplinati o, comunque, di notevole rilevanza per le politiche regolate.

Le leggi di riordino nuove e quelle adottate secondo tecnica mista del 2025 – in alcuni casi le Regioni hanno fornito i dati anche delle leggi di modifica che, innestandosi sulla legge originale sono però da

¹⁵ Le leggi plurisettoriali della [tabella 4](#) non coincidono con le leggi classificate nel "multisetto" della [tabella 7](#) perché nella tabella per tipologia alcune leggi trovano collocazione nelle leggi di manutenzione (ad esempio, i collegati che contengono solo modifiche sono inseriti in manutenzione, quelli che contengono anche disposizioni nuove sono classificate come intersettoriali). Nella tabella per macrosettori e materie, invece, le leggi (nuove e di manutenzione) sono collocate tutte nel "multisetto".

Grafico 5 **Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali**

Anni 2024-2025; Valori percentuali



considerare esclusivamente tra le leggi di manutenzione — calcolate sul totale delle leggi istituzionali e settoriali risultano essere 23 su 198, pari all'11,6% del totale: 10,2% nelle Regioni ordinarie e 17,1% nelle specialità (cfr. [tabella 5](#) e grafico 5).

Situazione leggermente diversa nella rilevazione dell'anno precedente quando su 157 leggi, 13, pari all'8,3% del totale, erano leggi di riordino. Analoghe percentuali nel 2023 con l'8,7% di leggi ascrivibili alla categoria delle leggi di riordino (20 leggi su 229).

In valori assoluti, il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2025, quello delle Regioni Abruzzo e Marche con 5 e 3 leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali (nel 2024, invece, facevano la parte del leone le Regioni Campania e Basilicata con 4 e 3 di riordino).

Per richiamare solo qualche esempio e tralasciando le leggi di novellazione di leggi di riordino, tra le leggi "organiche" settoriali e istituzionali, rientrano le ll.rr. 18 e 27/2025 della Regione Abruzzo che, con i 26 articoli e un allegato della prima, è intervenuta a disciplinare l'attività normativa regionale e la qualità della normazione, mentre con i 35 articoli della seconda ha dettato la disciplina organica delle relazioni tra la Regione e le Comunità di abruzzesi nel mondo; le ll.rr. 13 e 17/2025 della Basilicata che, con i 33 articoli della prima, ha istituito il Difensore civico, il Garante delle vittime di reato e delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, per il diritto alla salute e degli anziani, nonché dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, delle persone con disabilità e della natura, mentre, con i 19 articoli della seconda, ha disciplinato il Servizio di cittadinanza attiva per la cultura e la coesione sociale (S.C.A.C.CO); la l.r. 12/2025 della Campania che in 22 articoli ha riunito in un unico testo, coordinandole, le leggi in materia di cultura della legalità, promuovendo così un sistema integrato di iniziative e progetti volti ad attuare politiche educative, culturali e sociali che mirano alla diffusione della cultura della legalità, alla prevenzione della criminalità e al sostegno delle vittime innocenti della criminalità; le ll.rr. 7 e 23/2025 della Regione Marche che, con i 37 articoli della prima, ha disciplinato l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di protezione civile, mentre con i 26 articoli della seconda ha dettato norme per il sostegno e la promozione del Terzo settore, dell'attivismo civico e dell'economia sociale nella Regione; la l.r. 9/2025 dell'Umbria che ha semplificato e riordinato la legislazione volta a disciplinare le figure dei Garanti regionali al fine di rendere più efficiente e più efficace la garanzia e la tutela dei diritti dei cittadini, confermando l'istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (già istituito dall'art. 360, co.1, del TU in materia di sanità e servizi sociali

(l.r. 11/2015), del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (già istituito dall'art. 360, co. della l.r. 11/2015), del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità (già istituito dall'art. 1 della LR 1/2022); le ll.rr. 14 e 17/2025 del Friuli Venezia Giulia che, con i 41 articoli della prima, ha promosso l'attuazione di un programma organico finalizzato allo sviluppo, al coordinamento e all'armonizzazione degli interventi di innovazione sociale, intesa quale capacità di innescare i cambiamenti necessari ad affrontare le sfide della società contemporanea, al fine di assicurare alle persone migliori condizioni di vita individuale, familiare e lavorativa e favorire la permanenza e l'attrazione nella Regione di giovani, famiglie e lavoratori, e con i 147 articoli della seconda legge indicata ha disciplinato l'ordinamento del settore del commercio e del turismo in attuazione dell'art. 4, co. 1, nn. 6), 8) e 10), dello Statuto speciale (legge costituzionale 1/1963) e in conformità alla normativa europea e statale di recepimento in materia di commercio e turismo, perseguendo il fine della promozione integrata del territorio attraverso interventi coordinati di sviluppo economico, di progettazione universale e di valorizzazione delle risorse materiali e immateriali della Regione e sostenendo la qualità, la stabilità, la sicurezza e la tutela del lavoro; la l.r. 6/2025 della Valle d'Aosta che, in 30 articoli, ha fissato la disciplina della materia dell'artigianato di beni durevoli e semidurevoli prodotti nella Regione nelle sue espressioni storiche, tradizionali, territoriali e artistiche con l'obiettivo di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale e identitario rappresentato dall'artigianato valdostano.

Inoltre, tra le leggi settoriali di particolare interesse che intervengono per la prima volta a regolare ambiti materiali non ancora disciplinati sono da richiamare, ad esempio, le ll.rr. 3 e 17/2025 della Lombardia che introducono, la prima, interventi mirati a promuovere l'ascolto attivo delle giovani generazioni e a supportare iniziative educative per prevenire e contrastare il disagio giovanile, con attenzione particolare ai contesti urbani, la seconda, disposizioni specifiche per il contrasto alla povertà sanitaria, regolando la promozione e il sostegno delle attività solidali di recupero e donazione di medicinali, prodotti farmaceutici e presidi sanitari inutilizzati; la l.r. 5/2025 del Piemonte che prevede misure di sostegno per le vittime di truffe e delitti informatici contro il patrimonio legati alla dipendenza affettiva; la l.r. 4/2025 della Puglia che promuove l'innovazione aperta e

l'uso dell'intelligenza artificiale nel sistema produttivo e nella pubblica amministrazione, puntando alla crescita digitale delle piccole e medie imprese e dei servizi ai cittadini in linea con le regole europee; le ll.rr. 16/2025 della Toscana e 26/2025 della Sardegna che hanno disciplinato, entrambe, le modalità organizzative per l'accesso alle procedure di suicidio medicalmente assistito.

3.1.3.2 e alle leggi di manutenzione

La tipologia delle leggi di modifica, come anticipato, cede il primato alle leggi di settore nel 2025 (e già prima nel 2023) e alle leggi di bilancio nel 2024.

Nel 2025, 170 leggi, pari al 28,7% del totale, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa vigente (cfr. [tabella 4](#), [4a](#) e grafico 4)¹⁶. Si registra, dunque, il decremento di un punto percentuale delle leggi di novellazione rispetto alla rilevazione del 2024: allora le leggi di manutenzione erano 171, pari al 29,4%, del totale delle leggi promulgate.

Le Regioni che registrano il più alto numero di leggi di novellazione sono tra le ordinarie la Toscana (41,2%) e la Calabria (39,2%), mentre con il minor numero figura la Liguria (4,5%). Nelle specialità, invece, il primato spetta alla P.a. di Trento con il 58,3% di leggi ascrivibili a tale tipologia normativa.

Anche nel 2024, alcune Regioni avevano dedicato la maggior parte dell'attività legislativa alla sua manutenzione. Così era stato sempre

¹⁶ Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale — cfr. [tabella 6](#) — si evidenzia la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) si discosta dal numero delle leggi di manutenzione classificate nella [tabella 4](#) per tipologia normativa (anche se di solito le voci "manutenzione" e "novellazione" tendono a coincidere) perché, ad esempio, le leggi di variazione di bilancio e le leggi di manutenzione delle leggi finanziarie, in coerenza con la classificazione per materia, sono incluse nella tabella per tipologia alla voce bilancio (e non alla voce manutenzione). Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che, nel 2025, su 593 leggi, 311 (pari al 52,4%) sono testi nuovi, 194 sono novelle e 88 sono leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituiscono, dunque, il 32,7% del totale delle leggi regionali con percentuali leggermente più alte nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (33,6% contro 30,4%). Nel 2024, invece, su 581 leggi, 293 (pari al 50,4%) erano testi nuovi, 194 novelle e 93 leggi redatte secondo tecnica mista. Le novelle costituivano il 33,4% del totale delle leggi regionali con percentuali leggermente più alte nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (33,4% contro 32,3%).

per la Toscana (60,4%), la Lombardia (47,8%) e la P.a. di Trento (57,1%), mentre la manutenzione non aveva occupato alcuno spazio in Molise e molto poco in Friuli Venezia Giulia con il 7,1% e in Puglia con il 16,3% di leggi di novellazione.

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 inserite in leggi che introducono nuove disposizioni.

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

Inoltre, all'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti quali la legge annuale di manutenzione (Campania, Toscana e Valle d'Aosta), la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale (Piemonte), la legge di adeguamento ordinamentale generale e settoriale (Liguria e Veneto), la legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale o anche di adeguamento della legislazione regionale (Marche), la legge di semplificazione settoriale e plurisettoriale (Friuli Venezia Giulia e Lombardia), la legge di revisione normativa ordinamentale (ancora Lombardia).

Tali leggi sono nate con l'obiettivo di contenere il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

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

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in quasi tutti i provvedimenti del 2025 (81%)¹⁷ si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente. Per citare qualche esempio di leggi di stabilità (per il 2025 e per il 2026), promulgate nel periodo di riferimento, che hanno novellato leggi vigenti di vari settori di competenza regionale, si richiamano la l.r. Abruzzo 1/2025 che è intervenuta a modificare disposizioni di 10 leggi regionali; la l.r. Lazio 20/2025 che ha

¹⁷ Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale* nell'Appendice al Rapporto (relativa al 2025) disponibile sul sito della Camera.

modificato 26 leggi regionali; la l.r. Marche 25/2025 che ha apportato modifiche a 6 leggi regionali e la l.r. Friuli Venezia Giulia 19/2025 che ha operato su ben 44 leggi, apportando modifiche (e abrogazioni) anche su più disposizioni dello stesso intervento legislativo.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2025, la Regione Emilia-Romagna ha modificato, con la l.r. 11, 19 leggi regionali in materia di sviluppo economico, governo del territorio, ambiente, agricoltura, economia solidale, organizzazione di enti regionali, sanità e politiche sociali; la Regione Liguria ha modificato 15 leggi regionali con la l.r. 20 e la Lombardia 20 con la l.r. 19.

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 19 leggi regionali la l.r. 9/2025 della Regione Emilia-Romagna, recante appunto modifiche (e abrogazioni) di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2025.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti, tutti questi esempi confermano che l'attività di manutenzione degli ordinamenti regionali non si esaurisce nelle sole leggi espressamente qualificate come di manutenzione, ma si manifesta in misura significativa anche attraverso altri provvedimenti legislativi. Emblematico è il caso della Toscana, dove alle 21 leggi classificate come leggi di manutenzione, che hanno inciso complessivamente su 65 leggi regionali intervenendo non solo più volte sui medesimi testi nel corso dell'anno, ma anche su disposizioni già oggetto di precedenti modifiche, si aggiungono ulteriori 9 leggi che, pur non rientrando formalmente in tale categoria, hanno comunque introdotto modifiche a numerose disposizioni vigenti. Analoga situazione si riscontra nel Lazio, dove accanto alle 3 leggi di manutenzione figurano altre 10 leggi che hanno novellato ben 81 leggi regionali vigenti, e nelle Marche, dove alle 9 leggi di manutenzione si affiancano ulteriori 8 interventi legislativi che hanno modificato complessivamente altre 26 leggi.

Tali esempi evidenziano come il dato relativo alle sole leggi di manutenzione fornisca una rappresentazione soltanto parziale del fenomeno. Una sua analisi più compiuta richiederebbe, infatti, di considerare non solo l'insieme delle leggi modificanti, ma anche, e soprattutto, il numero e l'entità delle disposizioni e delle leggi effettivamente interessate dagli interventi di modifica.

3.1.4

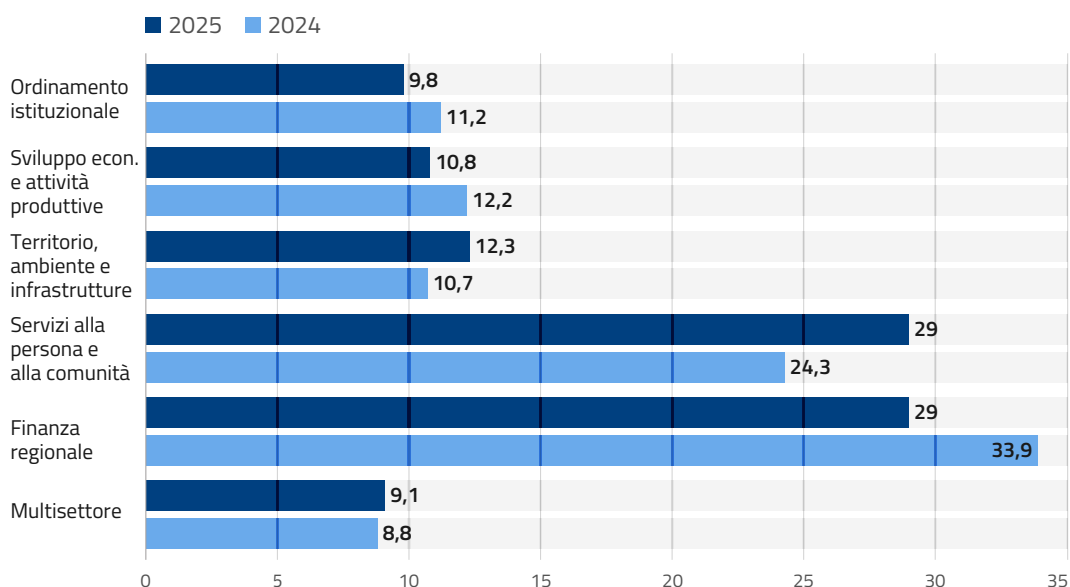
L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2025, su 593 leggi promulgate, i macrosettori maggiormente sfruttati sono la “finanza regionale” e i “servizi alla persona e alla comunità” con entrambi 172 leggi (pari al 29,0% del totale), seguiti dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 73 leggi (12,3%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 64 leggi (10,8%), dall’“ordinamento istituzionale” con 58 leggi (9,8%). Infine, altre 54 leggi, pari al 9,1%, sono classificate nel “multisetore”: 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 con l'anno precedente emerge un ordine di prevalenza parzialmente diverso. Infatti, su 581 leggi, il primo macrosettor di intervento era, nel 2024, sempre quello della “finanza regionale” con 191 leggi (pari al 32,9% del totale), seguito dai “servizi alla persona e alla comunità” con 141 leggi (24,3%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 71 leggi (12,2%), dall’“ordinamento istituzionale” con 65 leggi (11,2%), dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 67 leggi (11,5%), e infine, altre 50 leggi, pari al 8,6%, sono classificate nel “multisetore”.

Grafico 6 **Distribuzione delle leggi per macrosettori**

Anni 2024-2025; Valori percentuali



(11,2%), dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 62 leggi (10,7%). Infine, altre 51 leggi, pari all’ 8,8%, erano classificate nel “multisetore”.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta e, in alcuni anni, l’incremento sostanziale 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 della distribuzione delle leggi tra le diverse materie ricomprese nei singoli macrosettori non evidenzia elementi di particolare novità rispetto a quanto emerso negli anni precedenti.

Nel 2025, all’interno del macrosettore “ordinamento istituzionale”, gli interventi normativi riguardano prevalentemente le materie “enti locali e decentramento” e la voce “altro”, entrambe con 14 leggi, seguite da “personale e amministrazione” con 13 leggi. Analoga è la situazione registrata nel 2024, quando, nel medesimo macrosettore, le materie maggiormente interessate dall’intervento legislativo erano “personale e amministrazione” (16 leggi), “enti locali e decentramento” (15 leggi) e la voce “altro” (12 leggi).

La materia “enti locali e decentramento” raggruppa sia leggi nuove che di manutenzione prevalentemente relative a interventi di sostegno a favore degli enti locali a seguito di emergenze ambientali¹⁸, alla disciplina del Consiglio delle Autonomie locali¹⁹, alla disciplina delle unioni di comuni e all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali²⁰, alla classificazione dei comuni capoluogo di Provincia ai fini dell’assegnazione dei segretari comunali²¹, alla modifica della denominazione dei comuni²², alla disciplina dello svolgimento contestuale delle elezioni regionali e comunali²³.

¹⁸ Cfr. l.r. Liguria 16/2025, l.r. Valle d’Aosta 12/2025.

¹⁹ Cfr. l.r. Toscana 26/2025.

²⁰ Cfr. l.r. Toscana 31/2025.

²¹ Cfr. l.r. Sardegna 3/2025, l.r. Valle d’Aosta 15/2025.

²² Cfr. l.r. Sicilia 25/2025, l.r. Trentino-Alto Adige 3/2025.

²³ Cfr. l.r. Valle d’Aosta 4/2025.

Quanto alla voce “altro”, essa comprende, oltre a interventi legislativi in materia di referendum²⁴ e di sistema informativo integrato regionale²⁵, anche leggi concernenti la democrazia diretta, la partecipazione e la formazione politica²⁶, la virtualizzazione della Gazzetta ufficiale²⁷, il procedimento amministrativo e il diritto di accesso²⁸, nonché l’istituzione dell’Osservatorio sulla desertificazione bancaria²⁹.

Rientrano nella voce “personale e amministrazione” alcune leggi relative alla proroga della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni del personale regionale, degli enti strumentali e delle Aziende sanitarie³⁰, ai criteri di selezione del personale delle segreterie degli organismi politici e delle strutture di supporto del Presidente del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari³¹, all’organizzazione amministrativa e alla dirigenza regionale³², alla valorizzazione del titolo di dottorato di ricerca nell’ambito dei concorsi pubblici per l’assunzione di personale da parte della Regione³³.

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” (14 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (3 leggi), infatti, totalizzano insieme 17 leggi sul totale di 64 leggi (pari al 26,6%). Nel 2024, il medesimo settore occupava il 29,6% della produzione legislativa: 15 leggi in “agricoltura e foreste” e 6 in “caccia, pesca e itticoltura” (21 leggi su di 71).

Nella prima voce rientrano, ad esempio, le leggi sulla multifunzionalità dell’azienda agricola e sull’agricoltura sociale³⁴, quelle sulla qualificazione delle imprese agromeccaniche³⁵, sulla valorizzazione e

²⁴ Cfr. l.r. Calabria 45/2025.

²⁵ Cfr. l.r. Calabria 17/2025.

²⁶ Cfr. l.p. Bolzano 16/2025.

²⁷ Cfr. l.r. Sicilia 28/2025.

²⁸ Cfr. l.r. Valle d’Aosta 2/2025.

²⁹ Cfr. l.r. Basilicata 36/2025.

³⁰ Cfr. l.r. Calabria 3/2025, l.r. Molise 10/2025, l.r. Sardegna 36/2025.

³¹ Cfr. ll.rr. Toscana 43 e 60/2025.

³² Cfr. l.r. Liguria 15/2025.

³³ Cfr. l.r. Marche 10/2025.

³⁴ Cfr. l.r. Marche 18/2025, l.r. Calabria 7/2025, l.r. Campania 21/2025, l.r. Molise 1/2025, l.r. Veneto 9/2025.

³⁵ Cfr. l.r. Marche 14/2025.

promozione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale³⁶ e sulla tutela del patrimonio olivicolo³⁷.

Sono classificate nella seconda voce, le leggi nuove e di modifica sulla protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e sulla disciplina del prelievo venatorio³⁸, sulla delega ai Consorzi di bonifica per la manutenzione dei compendi ittici regionali³⁹.

Seguono, poi, le materie “turismo” (con 13 leggi) e “sostegno all'innovazione per i settori produttivi” e “ricerca, trasporto e produzione di energia” (entrambe con 7 leggi). Situazione simile nel 2024 con 20 leggi nella prima materia richiamata e 9 nella seconda voce.

Le leggi, nuove o di novellazione, rientranti nel “turismo” disciplinano in generale le strutture turistico-ricettive e i complessi turistico-ricettivi all'aria aperta⁴⁰, la rete dei borghi⁴¹, la valorizzazione e il sostegno alle Pro Loco⁴², la promozione del cicloturismo⁴³, la disciplina dell'oleoturismo⁴⁴.

Le leggi della materia “ricerca, trasporto e produzione di energia”, invece, sono dirette a individuare le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione e alla promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile⁴⁵ e alla promozione dell'autoconsumo collettivo di energia rinnovabile⁴⁶, nonché a dettare misure per la transizione energetica⁴⁷ e all'istituzione di Agenzie per l'energia⁴⁸.

Infine, se si escludono le 5 leggi classificate nella voce “multimateria”, molto limitato è il numero delle leggi negli altri campi materiali.

Con riferimento al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, prevalgono nettamente gli interventi legislativi in materia di “territorio e urbanistica” cui sono riconducibili 26 leggi e “protezione della

³⁶ Cfr. l.r. Toscana 34/2025.

³⁷ Cfr. l.r. Calabria 47/2025.

³⁸ Cfr. l.r. Lombardia 16/2025, l.r. Veneto 15/2025.

³⁹ Cfr. l.r. Sardegna 7/2025.

⁴⁰ Cfr. l.r. Sicilia 6/2025, l.r. Calabria 14/2025.

⁴¹ Cfr. l.r. Calabria 22/2025.

⁴² Cfr. l.r. Campania 32/2025, l.r. Marche 3/2025, l.r. Toscana 54/2025.

⁴³ Cfr. l.r. Campania 2/2025.

⁴⁴ Cfr. l.r. Puglia 9/2025.

⁴⁵ Cfr. l.r. Abruzzo 8/2025, l.r. Sardegna 31/2025.

⁴⁶ Cfr. l.r. Piemonte 22/2025.

⁴⁷ Cfr. l.r. Umbria 7/2025.

⁴⁸ Cfr. l.r. Calabria 18/2025.

natura e dell'ambiente" con 21 leggi. Situazione simile nel 2024 anche se ribaltata nell'ordine di priorità: "protezione della natura e dell'ambiente" con 21 leggi e "territorio e urbanistica" con 19 leggi.

In particolare, quanto alla prima materia, si tratta di interventi legislativi concernenti la tutela, il governo e l'uso del territorio⁴⁹, la disciplina e le semplificazioni urbanistica ed edilizia⁵⁰, nonché la regolazione di interventi nelle aree sismiche e le misure volte alla riduzione del rischio sismico⁵¹.

In relazione alla seconda voce, si tratta di leggi che contengono la disciplina della gestione dei rifiuti e di quelli contenenti amianto⁵², l'istituzione di riserve naturali⁵³, di aree protette, di parchi urbani e di ampliamento di parchi regionali⁵⁴, l'istituzione del servizio volontario di vigilanza ecologica⁵⁵, la tutela, la conservazione e la valorizzazione della flora autoctona regionale⁵⁶.

Altre 8 leggi sono classificate nella voce "trasporti" (ancora 8 nel 2024) e 6 in "risorse idriche e difesa del suolo"; poco rilevanti gli altri dati.

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, l'assoluta prevalenza della materia "tutela della salute" con 56 leggi (37 nel 2024, 47 nel 2023, 45 nel 2022, 39 nel 2021, 55 nel 2020, 47 nel 2019 e 54 nel 2018). Seguono, poi, le materie "servizi sociali" e "beni e attività culturali", rispettivamente, con 38 e 24 leggi. Nel 2024, alla "tutela della salute" seguivano, invece, le voci "beni e attività culturali" e "servizi sociali", rispettivamente con 36 e 28 leggi (nel 2023 erano 28 e 39, nel 2022 33 e 32, nel 2021 34 e 31, nel 2020 36 e 31, nel 2019 32 e 29).

Rientrano nella "tutela della salute" l'organizzazione, il funzionamento e il finanziamento del servizio sanitario regionale (compresa la riforma o la costituzione di nuove Aziende sanitarie)⁵⁷ e, poi, una serie

⁴⁹ Cfr. l.r. Calabria 38/2025, l.r. Lazio 12/2025, l.r. Piemonte 7/2025, l.p. Trento 3/2025.

⁵⁰ Cfr. l.r. Emilia-Romagna 5/2025, l.r. Toscana 51/2025, l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2025, l.r. Sardegna 18/2025, l.r. Valle d'Aosta 17/2025.

⁵¹ Cfr. l.r. Marche 4/2025, l.r. Molise 9/2025.

⁵² Cfr. l.r. Basilicata 6/2025, l.r. Marche 17/2025.

⁵³ Cfr. ll.rr. Calabria 26, 27 e 28/2025.

⁵⁴ Cfr. l.r. Campania 25/2025, l.r. Lombardia 14/2025, l.r. Toscana 50/2025.

⁵⁵ Cfr. l.r. Lazio 16/2025.

⁵⁶ Cfr. l.r. Sardegna 4/2025.

⁵⁷ Cfr. ll.rr. Liguria 7, 9 e 18/2025, l.r. Marche 15/2025, l.p. Trento 8/2025.

di interventi legislativi che incidono su diritti e interessi particolari quali, ad esempio, le leggi che disciplinano le procedure e i tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito⁵⁸ o istituiscono servizi per la tutela della salute dei minori, delle donne, delle coppie e delle famiglie⁵⁹, quelle che dettano disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale delle malattie reumatiche⁶⁰ e della fibromialgia⁶¹, o che istituiscono il Registro regionale dei pazienti diabetici⁶² o l'Osservatorio regionale delle persone con disturbo dello spettro autistico⁶³, quelle che disciplinano l'onco-nutrizione e l'onco-riabilitazione⁶⁴, e quelle che prevedono interventi a favore di soggetti affetti da malattia celiaca⁶⁵ o dirette alla promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo⁶⁶ e, ancora, quelle che intervengono a contrastare la povertà sanitaria anche con il recupero e la donazione di medicinali⁶⁷.

Nella voce "servizi sociali" ricadono le leggi che disciplinano in generale la riforma del terzo settore, dell'attivismo civico e del volontariato⁶⁸, nonché alcuni interventi che impattano su ambiti particolari, quali ad esempio, quelli relativi alla promozione e alla valorizzazione della famiglia e della genitorialità⁶⁹, alla prevenzione della violenza di genere e alla prevenzione dello sfruttamento e degli abusi in danno di minori⁷⁰, alla promozione del benessere affettivo e dell'educazione sentimentale e relazionale dei giovani⁷¹, all'istituzione dell'Osservatorio regionale per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze⁷², al riconoscimento e al

⁵⁸ Cfr. l.r. Toscana 16/2025, l.r. Sardegna 26/2025.

⁵⁹ Cfr. l.r. Abruzzo 31/2025.

⁶⁰ Cfr. l.r. Calabria 35/2025.

⁶¹ Cfr. l.r. Campania 27/2025.

⁶² Cfr. l.r. Calabria 24/2025.

⁶³ Cfr. l.r. Puglia 12/2025.

⁶⁴ Cfr. ll.rr. Campania 29 e 31/2025.

⁶⁵ Cfr. l.r. Lazio 7/2025, l.r. Lombardia 6/2025, l.r. Marche 1/2025.

⁶⁶ Cfr. l.r. Valle d'Aosta 14/2025.

⁶⁷ Cfr. l.r. Lombardia 17/2025.

⁶⁸ Cfr. l.r. Marche 23/2025, l.r. Puglia 11/2025, l.p. Bolzano 7/2025, l.p. Trento 9/2025.

⁶⁹ Cfr. l.r. Marche 8/2025.

⁷⁰ Cfr. ll.rr. Calabria 34 e 32/2025.

⁷¹ Cfr. l.r. Campania 19/2025.

⁷² Cfr. l.r. Lazio 5/2025.

sostegno dei caregiver familiari⁷³, alle politiche a favore dei diritti delle persone anziane con l'introduzione del Garante regionale a loro tutela⁷⁴ e l'istituzione della Giornata dell'ascolto per la prevenzione e il contrasto alla solitudine e all'abbandono sociale⁷⁵.

Anche nella voce “beni e attività culturali”, i dati sulla produzione normativa evidenziano un costante dinamismo delle Regioni. Si tratta, di alcuni interventi organici, nuovi o di modifica, che promuovono la cultura e i beni culturali⁷⁶ e di leggi che valorizzano in generale l'identità culturale regionale⁷⁷ o specifiche attività culturali o beni immateriali e identitari delle singole comunità quali, ad esempio, i cori e i gruppi folk regionali⁷⁸, le rievocazioni storiche⁷⁹, la musica classica e lirica⁸⁰, le attività oratoriali⁸¹, o di leggi che promuovono la collaborazione istituzionale tra la Regione e la rete degli istituti storici della Resistenza⁸², o istituiscono Giornate celebrative o anniversari di artisti locali⁸³.

Nel complesso, si conferma l'assenza di mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le diverse materie all'interno dei macrosettori. Pur registrandosi, in alcuni casi, lievi variazioni nell'ordine di rilevanza delle singole materie, il quadro che emerge risulta sostanzialmente in linea con quello delineato nei Rapporti sulla legislazione degli anni precedenti.

3.1.5 L'esercizio delle potestà legislative

Considerando ora la fonte giuridica della potestà legislativa, nel 2025, su 435 leggi delle Regioni ordinarie risulta ancora una volta decisamente prevalente l'esercizio della potestà concorrente con 254 leggi

⁷³ Cfr. l.r. Molise 13/2025, l.r. Toscana 55/2025.

⁷⁴ Cfr. l.r. Molise 11/2025.

⁷⁵ Cfr. l.r. Piemonte 14/2025.

⁷⁶ Cfr. l.r. Puglia 1/2025, l.r. Valle d'Aosta 1/2025.

⁷⁷ Cfr. l.r. Valle d'Aosta 9/2025.

⁷⁸ Cfr. l.r. Lombardia 5/2025.

⁷⁹ Cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia 16/2025.

⁸⁰ Cfr. l.r. Campania 34/2025.

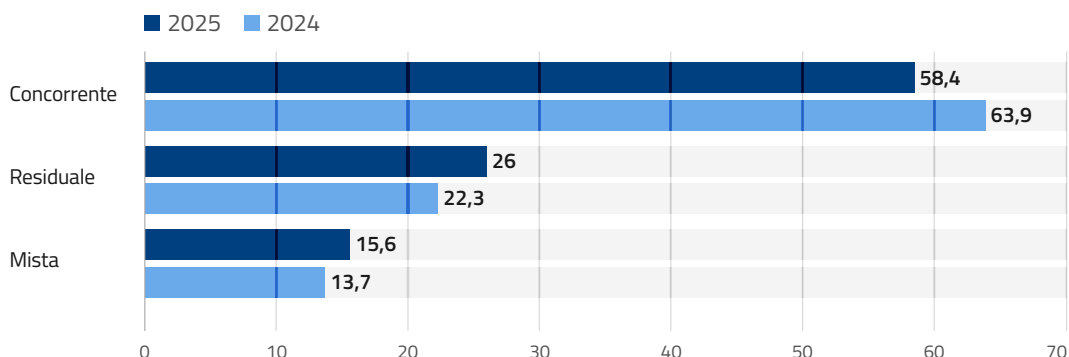
⁸¹ Cfr. l.r. Toscana 17/2025.

⁸² Cfr. l.r. Veneto 23/2025.

⁸³ Cfr. ll.rr. Campania 4 e 9/2025, l.r. Marche 6/2025.

Grafico 7 Fonte giuridica della potestà legislativa

Anni 2024-2025; Valori percentuali



(58,4% del totale). Sono, invece, 113 (26,0% del totale) le leggi ascrivibili alla potestà generale/residuale, mentre altre 68 leggi (15,6% del totale) sono classificate nella potestà legislativa mista. Si tratta di leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (*cfr. [tabella 8](#) e grafico 7*).

Anche nel 2024, figurava il medesimo ordine di priorità: su 452 leggi delle Regioni ordinarie risultava prevalente l'esercizio della potestà concorrente con 289 leggi (63,9% del totale), mentre 101 leggi (22,3% del totale) erano ascrivibili alla potestà generale/residuale e altre 62 leggi (13,7% del totale) erano classificate nella potestà legislativa mista.

Si può, dunque, osservare che, nel periodo in esame, le leggi ascrivibili alla potestà residuale, nel complesso delle Regioni ordinarie, sono aumentate di circa 4 punti percentuali rispetto al 2024 (erano, infatti, il 22,3%). La Campania e il Veneto sono le Regioni che hanno fatto maggiore ricorso a tale potestà (rispettivamente 74,3% e 57,7%), mentre il Lazio detiene il primato del minor utilizzo della stessa (4,8%).

La potestà concorrente diminuisce di 5 punti percentuali (passa, infatti, dal 63,9% del 2024 al 58,4% del 2025); la potestà mista aumenta, invece, di 2 punti percentuali (passa dal 13,7% al 15,6%) (*cfr. [tabella 8](#) e grafico 7*).

Va comunque considerato, come già evidenziato nelle precedenti rilevazioni, che il rapporto tra la potestà legislativa residuale e quella concorrente presenta differenze significative a seconda dei macrosettori esaminati. Inoltre, almeno in alcune Regioni, assume particolare rilievo l'esercizio congiunto delle due potestà.

Quanto al primo punto, la prevalenza della potestà residuale si manifesta soprattutto nei macrosettori “ordinamento istituzionale” e “sviluppo economico e attività produttive” dove soprattutto alcune materie ad essi afferenti sono molto sfruttate⁸⁴, mentre il rapporto è completamente ribaltato a favore della potestà concorrente nei macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture”, “servizi alla persona e alla comunità” e “finanza regionale”. Soprattutto in questi due ultimi settori, le leggi in materia di tutela della salute e le leggi di bilancio incrementano in modo significativo il dato sull'esercizio della potestà in esame.

Quanto al secondo punto, le leggi classificabili come leggi di potestà mista, in alcuni casi continuano a superare il dato delle leggi afferenti alle due potestà principali o, comunque, delle leggi emanate in forza della potestà residuale. Ad esempio nelle Regioni Liguria, Marche, Puglia e Toscana – secondo un *trend* che, almeno per alcune di esse, si registra già da anni – la potestà mista (40,9%, 33,3%, 35,0% e 49,0%) supera di molto la potestà residuale (13,6%, 22,2%, 30,0% e 19,6%). Nel 2024 anche la Regione Lombardia evidenziava un ricorso più frequente alla potestà mista rispetto a quella residuale, con percentuali pari, rispettivamente, al 52,2% e al 21,7%.

3.1.6

Le abrogazioni e le leggi vigenti

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

In tutte queste tipologie di atti legislativi è frequente il ricorso ad abrogazioni espresse, totali o parziali, di leggi e regolamenti. Ciò conferma il consolidarsi della buona prassi volta a evitare formule abrogative generiche, poco compatibili con le esigenze di chiarezza del quadro normativo e di certezza del diritto. Al contrario, il ricorso alle abrogazioni implicite, formulate attraverso clausole del tipo “sono

⁸⁴ Si pensi, ad esempio, alle voci “organi della Regione”, “personale e amministrazione” ed “enti locali e decentramento” nel primo; “agricoltura e foreste”, “caccia, pesca e itticoltura”, e “turismo” nel secondo.

abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto con la presente legge”, in passato particolarmente diffuso, appare oggi sensibilmente ridimensionato.

Nel 2025 non sono state promulgate leggi di “disboscamento” normativo, contenente appunto l’abrogazione generale ed espressa di leggi regionali già tacitamente o implicitamente abrogate o, comunque, non più operanti o applicate, in quanto hanno esaurito i propri effetti, anche se le Regioni hanno continuato l’opera di “ripulitura” dei rispettivi ordinamenti con le leggi di settore, i collegati e le “leggi europee”. Così, ad esempio, ha fatto l’Emilia-Romagna con la l.r. 9/2025, recante disposizioni collegate alla sessione europea 2025, classificata tra le leggi di manutenzione per un criterio di prevalenza che — finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella l.r. 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione⁸⁵ — è intervenuta ad abrogare espressamente 15 leggi regionali e alcune disposizioni di altre 2 leggi regionali.

I dati sul “disboscamento” degli ordinamenti regionali, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, è evidente dai dati riportati nella [tabella 9](#) attinente alle abrogazioni contenute nelle leggi 2025 ma, soprattutto, da quelli che figurano nella [tabella 9a](#), relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura al 31 dicembre 2025.

Più in particolare, nell’anno in esame, le 593 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 84 leggi per intero, alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni soprattutto di leggi settoriali.

L’opera di “disboscamento”, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti, oltre che con gli interventi richiamati in precedenza, è proseguita nel 2025 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, nel 2025, come già messo in evidenza, l’Emilia-Romagna (15 leggi), il Friuli-Venezia Giulia (13 leggi) e le Marche (8 leggi).

⁸⁵ “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).

Più in particolare, tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni le ll.rr. Marche 19 e 23/2025, rispettivamente, in materia di politica industriale e di sostegno e promozione del Terzo settore, che hanno abrogato 3 leggi la prima e 2 la seconda; la l.r. Molise 9/2025, recante il riordino delle funzioni in materia sismica, che ha abrogato 2 leggi regionali e alcune disposizioni di un'altra legge regionale; e ancora la l.r. 15/2025 della Regione Friuli Venezia Giulia, relativa alla disciplina delle nomine e delle designazioni di competenza regionale e del rinnovo degli organi amministrativi, che ha abrogato 4 leggi e alcune disposizioni di altre 6 leggi vigenti; la l.r. Valle d'Aosta 26/2025, recante disposizioni in materia di competitività, dinamicità e internazionalizzazione delle imprese industriali e artigiane, che ha abrogato 3 leggi regionali e alcune disposizioni di altre 12 leggi regionali vigenti.

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 rilevanti interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.544 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 76,5% (1.947), in Toscana su 3.823 il 72,7% (2.781), in Piemonte su 2.502 il 59,6% (1.491) e in Abruzzo su 3.966 il 59,0% (2.341) (cfr. grafico 8).

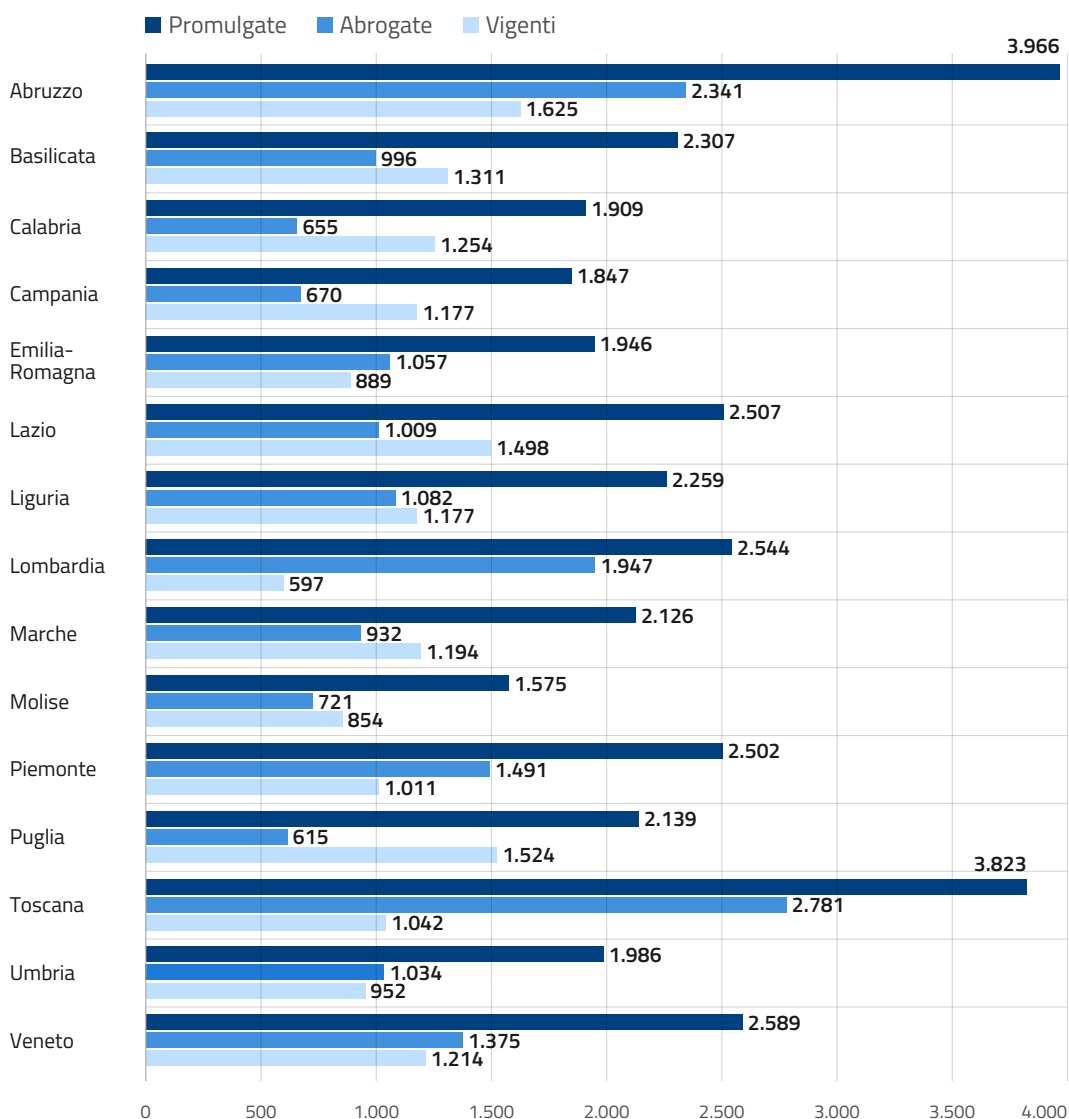
Per quanto riguarda, invece, le specialità, in Valle d'Aosta su 3.160 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 61,6% (1.947), nella P.a. di Trento su 1.535 il 61,3% (941) e in Friuli Venezia Giulia su 2.652 il 50,0% (1.326).

Il dato delle leggi formalmente in vigore (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 testuali confluite, quindi, nel testo base. Applicando questo criterio e operando queste sottrazioni, le leggi sostanzialmente in vigore negli ordinamenti regionali risulterebbero ancora di meno⁸⁶.

⁸⁶ Ad esempio, in Toscana le leggi formalmente in vigore al 31 dicembre 2024 risultavano 1.495. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate dal 1971 al 31 dicembre 2024 (3.772) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.277). Applicando la sottrazione delle tipologie di leggi indicate nel testo (bilanci, rendiconti e leggi di modifiche

Grafico 8 Leggi promulgate, abrogate e vigenti al 31 dicembre 2025

Valori assoluti



testuali), alla fine del 2024 l'ordinamento toscano risultava composto, invece, da circa 802 leggi ritenute sostanzialmente in vigore. Il dato è riportato in Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione - Anno 2024. Cenni sulle leggi di fine legislatura (gennaio-settembre 2025)*, cit., p. 214.

Infine, numerose abrogazioni, però di singole disposizioni e solo raramente di leggi nella loro interezza, si rinvennero anche nelle leggi di stabilità per il 2025 e per il 2026. Ad esempio, nel 52% delle leggi del 2025⁸⁷ sono presenti abrogazioni di singole disposizioni legislative⁸⁸. Si osserva, pertanto, una riduzione di sei punti percentuali rispetto al 2024, anno in cui la quota di leggi di stabilità contenenti abrogazioni (60%) si collocava su livelli analoghi a quelli registrati nel 2019 e nel 2020 (64% e 65%). Il valore del 2025 (52%) appare invece più vicino a quello del 2021 (50%), segnando un allontanamento dai livelli più elevati riscontrati negli anni immediatamente precedenti.

3.1.7 Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riportati nel Rapporto in esame conferma tendenze ormai consolidate da diversi anni e particolarmente evidenti in alcune Regioni, caratterizzate da una significativa riduzione del ricorso alla legge quale strumento di intervento normativo. Tale andamento emerge con ancora maggiore chiarezza se si confrontano i dati più recenti con quelli relativi al periodo 2017-2021, durante il quale la produzione legislativa regionale si attestava su livelli decisamente più elevati, superando nella maggior parte dei casi le 700 leggi annue. Si ricordano, infatti, le 777 leggi approvate nel 2017, le 767 del 2018, le 699 del 2019, le 712 del 2020 e le 671 del 2021.

Dopo una fase di sostanziale stabilizzazione del dato complessivo, attestatosi a 623 leggi approvate sia nel 2022 sia nel 2023, il 2025 registra 593 leggi promulgate, confermando la tendenza già emersa nel 2024 (581 leggi). Si conferma, pertanto, nonostante il lieve incremento rispetto all'anno precedente, il generale ridimensionamento della produzione legislativa regionale. La media annua delle leggi approvate per Regione si attesta infatti a 27, in aumento rispetto al 26,4 del 2024, ma ancora inferiore ai valori registrati negli anni precedenti: 28,3 nel 2023 e nel 2022; 30,5 nel 2021; 32,4 nel 2020; 31,8 nel 2019; 34,9 nel 2018 e 35,3 nel 2017.

⁸⁷ Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale* nell'Appendice al Rapporto in oggetto (relativa al 2025) disponibile sul sito della Camera.

⁸⁸ Cfr., ad esempio, l.r. Calabria 49/2025 (v. art. 5, co. 1, lett c); l.r. Lazio 20/2025 (v. art. 22, co. 80); l.r. Friuli Venezia Giulia 19/2025 (v. art. 2, co. 36, art. 3, co. 16 e 61, art. 7, co. 15); l.r. Sicilia 1/2025 (v. art. 5, co. 1 e art. 9, co. 10).

La maggior parte delle Regioni, nel 2025, ha registrato una diminuzione o stabilizzazione — più o meno significativa — del ricorso alla legge: accanto a queste Regioni però ve ne sono alcune che ne hanno registrato un aumento, in alcuni casi rilevante (ad esempio, la Basilicata passa dalle 48 leggi del 2024 alle 57 del 2025 così come la Campania che passa dalle 26 leggi del 2024 alle 35 del 2025 e la Sardegna che aumenta la produzione legislativa di 11 unità (36 leggi nel 2025 contro le 25 del 2024).

Quanto, invece, alla contrazione del dato, è molto significativo quello delle Regioni Puglia e Veneto che passano dalle 43 alle 20 leggi la prima e dalle 34 alle 26 leggi la seconda. Tale rallentamento dell'attività normativa dovrà essere monitorato negli anni seguenti perché quello del 2025 è legato, molto probabilmente, al cambio di legislatura, mentre resta ancora significativo quello dell'Abruzzo che dopo le 65 leggi del 2023 riesce, già da alcuni anni, a contrarre di molte unità il numero delle leggi prodotte (36 leggi nel 2025 e 32 nel 2024).

Allargando lo sguardo ai contenuti, nell'anno in esame — a differenza del periodo precedente e soprattutto degli anni 2020-2022 che aveva visto i legislatori regionali impegnati principalmente ad emanare misure volte a sostenere i settori colpiti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e a favorire la ripresa con l'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza — PNRR o dal Piano nazionale degli investimenti complementari — PNC — ha visto i Consigli regionali tornare ad occuparsi di discipline settoriali e di più ampio respiro anche se non è mancata la promulgazione di numerosi interventi di novellazione di leggi vigenti.

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

Volendo ipotizzare una risposta del perché tale tipologia di leggi già da alcuni anni ha perso il primato sulle altre (soprattutto su quelle settoriali e di bilancio) viene da pensare (ma da monitorare nei prossimi anni) che, forse, stiano producendo effetti i grandi contenitori che

raccogliono, in un unico intervento normativo, le modifiche alle leggi vigenti utilizzati ormai nella quasi generalità delle Regioni (leggi annuali di manutenzione variamente definiti e collegati alle leggi di stabilità e alle “leggi europee”).

Accanto a questa lettura positiva del fenomeno però “l’elevata percentuale delle modifiche” è anche il “sintomo di un ordinamento magmatico, dove le persone non possono fare affidamento sulla stabilità delle norme”⁸⁹, 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”⁹⁰.

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

In Toscana, ad esempio, la legge su cui si continua a intervenire maggiormente è quella sul servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005) che, dal 2005 al 2025 è stata modificata da 60 leggi regionali, intervenendo su più articoli e disposizioni. È avvenuto altrettanto per il testo unico in materia di organizzazione del personale (l.r. 1/2009), interessato da 40 leggi di modifica; per la l.r. 65/2014, recante norme per il governo del territorio, modificata da 33 leggi (da ultimo con 2 leggi nel 2024 e 1 nel 2025); per la l.r. 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che fino al 2024 ha raggiunto le 40 leggi di modifica⁹¹.

Come già evidenziato a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a essere sempre di molto inferiore alla potestà concorrente il dato relativo alle leggi riconducibili alla potestà generale delle Regioni anche se, nel 2025, si è registrato un lieve incremento. Soprattutto in alcune Regioni la potestà in esame è stata esercitata in modo significativo rispetto all’altra potestà principale. Così è stato per le Regioni Campania (74,3%) e Veneto (57,7%). Nel 2024 era la Regione Emilia-Romagna ad

⁸⁹ Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Rendiconto sociale 2022*, p. 44. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio provinciale (www.consiglio.provincia.tn.it).

⁹⁰ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2024*, cit. p. 215.

⁹¹ Gli esempi riportati, aggiornati però in base alle risposte al questionario relativo al 2025, sono tratti da Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2024*, cit. pp. 214-215.

intervenire prevalentemente su settori ascrivibili alla potestà residuale regionale (53,8%) e nel 2023, il primato spettava ancora alla Regione Campania (72,0%) così come nel 2022 (52,6%). Anche nel 2021 l'Emilia-Romagna (47,6%) registrava il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà residuale, mentre nel 2020 era sempre la Campania a fare la parte del leone (41,2%). Infine, nel 2019, la potestà residuale superava la potestà concorrente in Campania (53,6%), Lombardia (46,2 %) e Veneto (47,2%), mentre nel 2018 in Emilia-Romagna (46,2%) e Lombardia (51,7%).

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

Quanto alla ripartizione delle leggi tra i macrosettori, si registra una diminuzione dell'incidenza di quelle riconducibili all'“ordinamento istituzionale” (9,8% nel 2025 rispetto all'11,2% nel 2024), allo “sviluppo economico e attività produttive” (10,8% nel 2025 contro il 12,2% nel 2024) e alla “finanza regionale” (29,0% nel 2025 a fronte del 32,9% nel 2024). Di contro, aumenta il peso delle leggi afferenti al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, che passa dal 24,3% del 2024 al 29,0% del 2025 e di quelle relative al “territorio, ambiente e infrastrutture” (12,3% nel 2025 e 10,7% nel 2024). Rimane, invece, sostanzialmente stabile l'incidenza delle leggi afferenti al “multisetore” (9,1% nel 2025 e 8,8% nel 2024).

Limitando l'analisi alle sole Regioni ordinarie, si osserva una contrazione, seppur di entità diversa, dell'incidenza delle leggi riconducibili ai macrosettori “ordinamento istituzionale”, che passa dal 9,7% del 2024 all'8,0% del 2025, “sviluppo economico e attività produttive”, che scende dal 13,3% all'11,5%, e “finanza regionale”, che diminuisce dal 31,0% al 27,1%. Cresce, invece, il peso del macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, che registra un incremento di quasi 5 punti percentuali, passando dal 26,5% del 2024 al 31,3% del 2025. Risultano in aumento anche le leggi ascrivibili al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, la cui incidenza sale dal 10,6% al 12,4%, nonché quelle ricomprese nel “multisetore”, che passano dall'8,8% del 2024 al 9,7% del 2025.

Escludendo il settore della “finanza regionale” che, nonostante il calo registrato, continua a rappresentare uno degli ambiti maggiormente interessati dall'attività legislativa delle Regioni, risultano prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei “servizi alla persona e alla comunità”. Questi dati confermano l'immagine della Regione come un soggetto fortemente impegnato nel miglioramento delle condizioni di vita civile e sociale delle proprie comunità, dimostrando al contempo la capacità di rispondere efficacemente a situazioni emergenziali, come le crisi economiche, occupazionali e sanitarie.

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.

Anche nell'anno in esame si conferma molto contenuta, e in alcuni casi pressoché marginale, la produzione legislativa in determinate materie quali, ad esempio, la ricerca scientifica, l'alimentazione, l'ordinamento della comunicazione e la previdenza. Si tratta di ambiti rispetto ai quali continuano a emergere, come già evidenziato nei precedenti Rapporti, dubbi e perplessità in ordine al riparto delle competenze delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che trovano puntualmente conferma nel corso degli anni.

Infine, per quanto concerne gli aspetti maggiormente connessi alla qualità della legislazione, non emergono particolari novità rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti. Molte delle iniziative volte al miglioramento della qualità della normazione possono ormai considerarsi stabilmente consolidate nell'esperienza regionale. È il caso, innanzitutto, della generalizzata adozione, sia in via formale sia attraverso prassi consolidate, delle regole di tecnica legislativa⁹²; della periodica attività di manutenzione normativa, spesso realizzata mediante leggi *ad hoc* — variamente definite — appositamente

⁹² Si tratta del Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”. La versione aggiornata al 2024-2025 si può leggere alla voce “Tecniche legislative” del sito dell'Osservatorio legislativo interregionale (oli.consiglio.regione.toscana.it). Hanno adottato la quarta versione del Manuale le Regioni Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Veneto e Valle d'Aosta.

adottate a tal fine da quasi tutte le Regioni; degli interventi di razionalizzazione della legislazione attraverso testi organici di settore e della disciplina di ambiti precedentemente privi di regolazione; nonché delle operazioni di «disboscamento» normativo, attuate mediante leggi di abrogazione generale finalizzate all'eliminazione delle disposizioni obsolete o non più necessarie⁹³.

A tali strumenti si affiancano la predisposizione di Rapporti sulla legislazione da parte di numerose Regioni⁹⁴, il progressivo rafforzamento delle strutture tecniche di supporto agli organi legislativi e l'istituzione di forme di collaborazione tra Consiglio e Giunta dedicate al miglioramento della qualità della normazione, che in alcuni casi, hanno trovato anche riconoscimento in atti formali⁹⁵.

93 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 (Il.rr. 45/2013, 11/2019, 6/2021 e 6/2022); la Calabria (Il.rr. 22/2010 e 28/2011); la Campania (Il.rr. 21/2005 e 29/2012); l'Emilia-Romagna (Il.rr. 27/1998, 31/1999 e 27/2013); la Liguria (Il.rr. 34/1999, 1/2001, 31/2006, 13/2013, 24/2019, 9/2024); la Lombardia (Il.rr. 15/1999, 15/2002, 1/2005, 11/2010, 5/2018); le Marche (Il.rr. 10/2001, 7/2003 e 45/2015); il Molise (l.r. 13/2010); il Piemonte (Il.rr. 13/2005, 15/2008, 21/2010); la Puglia (l.r. 28/1998); la Toscana (Il.rr. 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009); l'Umbria (Il.rr. 30/1999, 4/2010 e 22/2012); il Veneto (Il.rr. 15/2000, 3/2004 e 19/2009); il Friuli Venezia Giulia (Il.rr. 3/2001 e 11/2010); la P.a. di Trento (l.p. 15/1998); la Valle d'Aosta (Il.rr. 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012). Inoltre, alcune Regioni hanno operato il "disboscamento" anche in sede di legge finanziaria (l.p. Trento 20/2005, Il.rr. Veneto 6/1995 e 6/1997, l.r. Lazio 4/2006) o in leggi che hanno disciplinato in generale tutti gli strumenti per qualità della normazione (l.r.R Sardegna 24/2016 e l.r. Lazio 7/2017).

94 Hanno elaborato il Rapporto sulla legislazione 2025, le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Sicilia e Valle d'Aosta.

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

Ugualmente consolidata appare l'attenzione riservata alla valutazione delle politiche legislative, perseguita attraverso strumenti previsti negli Statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi generali e settoriali e, talvolta, anche nei regolamenti attuativi⁹⁶.

In questo quadro si inseriscono, inoltre, le numerose iniziative di divulgazione e confronto dedicate ai temi della valutazione delle politiche pubbliche, quali convegni, seminari e attività formative, che testimoniano come la qualità della legislazione continui a rappresentare un ambito di interesse costante nell'esperienza regionale, pur in assenza di significative innovazioni rispetto agli anni più recenti⁹⁷.

⁹⁶ Tutte le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Tra i molteplici strumenti di *better regulation* contemplati, le Regioni prediligono la formulazione di clausole valutative, che sono specifici articoli di legge attraverso i quali si attribuisce mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. In 48 leggi del 2025 (in 35 del 2024) sono presenti disposizioni dedicate alle clausole valutative (in particolare, in 7 leggi della Calabria e delle Marche, in 5 della Campania e della Toscana, in 4 della Lombardia e del Veneto, in 3 della Basilicata e del Friuli Venezia Giulia, in 2 Molise, Piemonte, Puglia e Valle d'Aosta, in 1 dell'Umbria e della Sicilia. Nel 2025 non si rinvenivano note informative e missioni valutative. Come ampiamente dimostrato nelle precedenti edizioni del Rapporto, gli strumenti a disposizione delle Regioni per la valutazione delle politiche regionali (e quelli da loro concretamente utilizzati) non hanno però un seguito significativo nelle competenti sedi politiche. I risultati delle attività informative legate al controllo delle politiche, infatti, in alcuni casi sono portate all'attenzione dei Comitati per la legislazione laddove istituiti (esempio, Abruzzo, Lazio e Piemonte) e presentati in Aula o nelle Commissioni di settore (esempio, Liguria, Marche, Friuli Venezia Giulia), solo in sporadiche occasioni sfociano in atti di indirizzo stentando, quindi, a tradursi in effettive conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

⁹⁷ A tal proposito si segnala il Convegno del 7 novembre 2025, promosso dal Comitato paritetico di Controllo e Valutazione in occasione dei 15 anni dalla sua istituzione, dal titolo "Chi si domanda se funzionano? Il primo passo per migliorare le politiche". Per maggiori informazioni sull'incontro: <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/istituzione/comitato-paritetico-di-controllo-e-valutazione/iniziative-di-comunicazione>.

3.1

Leggi regionali: Tabelle

La produzione normativa regionale nel 2025

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

Regioni e province autonome	Numero di leggi	Numero di articoli	Numero di commi	Numero di parole
Abruzzo	36	585	1.475	127.517
Basilicata	57	429	880	30.868
Calabria	51	410	961	67.343
Campania	35	317	798	69.918
Emilia-Romagna	13	220	396	231.896
Lazio	21	281	753	98.188
Liguria	22	257	443	48.209
Lombardia	21	209	776	94.719
Marche	27	318	735	52.437
Molise	20	167	356	n.d.
Piemonte	24	310	579	45.931
Puglia	20	210	665	42.447
Toscana	51	806	1.907	176.467
Umbria	11	105	286	23.201
Veneto	26	216	387	36.810
Totale Regioni ordinarie	435	4.840	11.397	1.145.951
Friuli Venezia Giulia	20	550	4.037	n.d.
P. a. Bolzano	19	286	896	n.d.
P. a. Trento	12	231	655	54.845
Sardegna	36	253	728	n.d.
Sicilia	30	336	755	69.850
Trentino-Alto Adige	11	65	102	10.045
Valle d'Aosta	30	537	1.224	114.899
Totale Regioni spec. e P.a.	158	2.258	8.397	249.639
TOTALE	593	7.098	19.794	1.395.590

Numero medio di leggi per Regione: 27

Tabella 1a Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie

Regioni e province autonome	Numero di leggi	Numero di articoli	Numero di commi	Numero di parole
Abruzzo	36	585	1.475	127.517
Basilicata	57	429	880	30.868
Calabria	51	410	961	67.343
Campania	35	317	798	69.918
Emilia-Romagna	13	220	396	231.896
Lazio	21	281	753	98.188
Liguria	21	249	435	47.563
Lombardia	21	209	776	94.719
Marche	26	314	730	52.262
Molise	20	167	356	n.d.
Piemonte	24	310	579	45.931
Puglia	20	210	665	42.447
Toscana	51	806	1.907	176.467
Umbria	11	105	286	23.201
Veneto	26	216	387	36.810
Totale Regioni ordinarie	433	4.828	11.384	1.145.130
Friuli Venezia Giulia	20	550	4.037	n.d.
P. a. Bolzano	18	283	893	n.d.
P. a. Trento	12	231	655	54.845
Sardegna	36	253	728	n.d.
Sicilia	30	336	755	69.850
Trentino-Alto Adige	11	65	102	10.045
Valle d'Aosta	29	529	1.216	114.101
Totale Regioni spec. e P.a.	156	2.247	8.386	248.841
TOTALE	589	7.075	19.770	1.393.971

Numero medio di leggi per Regione: 26,8

Tabella 1b Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie

Regioni e province autonome	Numero di leggi	Numero di articoli	Numero di commi	Numero di parole
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	1	8	8	646
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	4	5	175
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	2	12	13	821
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0
P. a. Bolzano	1	3	3	n.d.
P. a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0
Valle d'Aosta	1	8	8	798
Totale Regioni spec. e P.a.	2	11	11	798
TOTALE	4	23	24	1.619

Numero medio di leggi per Regione: 0,2

Tabella 2 Iniziativa legislativa delle leggi promulgate

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	TOTALE
Abruzzo	17	19	0	0	0	0	36
Basilicata	29	28	0	0	0	0	57
Calabria	9	42	0	0	0	0	51
Campania	7	26	2	0	0	0	35
Emilia-Romagna	13	0	0	0	0	0	13
Lazio	17	4	0	0	0	0	21
Liguria	18	4	0	0	0	0	22
Lombardia	9	11	1	0	0	0	21
Marche	12	15	0	0	0	0	27
Molise	12	8	0	0	0	0	20
Piemonte	16	8	0	0	0	0	24
Puglia	14	6	0	0	0	0	20
Toscana	32	17	0	1	1	0	51
Umbria	9	2	0	0	0	0	11
Veneto	10	14	2	0	0	0	26
Totale Regioni ordinarie	224	204	5	1	1	0	435
Friuli Venezia Giulia	16	4	0	0	0	0	20
P. a. Bolzano	16	3	0	0	0	0	19
P. a. Trento	8	4	0	0	0	0	12
Sardegna	14	22	0	0	0	0	36
Sicilia	18	12	0	0	0	0	30
Trentino-Alto Adige	9	2	0	0	0	0	11
Valle d'Aosta	27	3	0	0	0	0	30
Totale Regioni spec. e P.a.	108	50	0	0	0	0	158
TOTALE	332	254	5	1	1	0	593

* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

Tabella 2a Iniziativa legislativa delle leggi promulgate*

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	TOTALE
Abruzzo	47,2%	52,8%	0%	0%	0%	0%	100%
Basilicata	50,9%	49,1%	0%	0%	0%	0%	100%
Calabria	17,6%	82,4%	0%	0%	0%	0%	100%
Campania	20%	74,3%	5,7%	0%	0%	0%	100%
Emilia-Romagna	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Lazio	81%	19%	0%	0%	0%	0%	100%
Liguria	81,8%	18,2%	0%	0%	0%	0%	100%
Lombardia	42,9%	52,4%	4,8%	0%	0%	0%	100%
Marche	44,4%	55,6%	0%	0%	0%	0%	100%
Molise	60%	40%	0%	0%	0%	0%	100%
Piemonte	66,7%	33,3%	0%	0%	0%	0%	100%
Puglia	70%	30%	0%	0%	0%	0%	100%
Toscana	62,7%	33,3%	0%	2%	2%	0%	100%
Umbria	81,8%	18,2%	0%	0%	0%	0%	100%
Veneto	38,5%	53,8%	7,7%	0%	0%	0%	100%
Totale Regioni ordinarie	51,5%	46,9%	1,1%	0,2%	0,2%	0%	100%
Friuli Venezia Giulia	80%	20%	0%	0%	0%	0%	100%
P. a. Bolzano	84,2%	15,8%	0%	0%	0%	0%	100%
P. a. Trento	66,7%	33,3%	0%	0%	0%	0%	100%
Sardegna	38,9%	61,1%	0%	0%	0%	0%	100%
Sicilia	60%	40%	0%	0%	0%	0%	100%
Trentino-Alto Adige	81,8%	18,2%	0%	0%	0%	0%	100%
Valle d'Aosta	90%	10%	0%	0%	0%	0%	100%
Totale Regioni spec. e P.a.	68,4%	31,6%	0%	0%	0%	0%	100%
TOTALE	56%	42,8%	0,8%	0,2%	0,2%	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 (in giorni) dell'iter di approvazione delle leggi

Regioni e province autonome	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	>360	TOTALE
Abruzzo	8	12	5	10	1	36
Basilicata	29	12	13	3	0	57
Calabria	19	9	12	9	2	51
Campania	10	16	6	3	0	35
Emilia-Romagna	11	2	0	0	0	13
Lazio	16	1	1	2	1	21
Liguria	13	7	1	1	0	22
Lombardia	6	11	1	2	1	21
Marche	7	11	5	2	2	27
Molise	10	2	3	4	1	20
Piemonte	9	9	3	3	0	24
Puglia	7	7	2	2	2	20
Toscana	28	10	5	5	3	51
Umbria	8	3	0	0	0	11
Veneto	4	3	6	5	8	26
Totale Regioni ordinarie	185	115	63	51	21	435
Friuli Venezia Giulia	14	3	3	0	0	20
P. a. Bolzano	8	9	1	0	1	19
P. a. Trento	2	7	2	1	0	12
Sardegna	26	6	3	1	0	36
Sicilia	4	12	5	6	3	30
Trentino-Alto Adige	6	2	2	1	0	11
Valle d'Aosta	19	8	1	0	2	30
Totale Regioni spec. e P.a.	79	47	17	9	6	158
TOTALE	264	162	80	60	27	593

Tabella 3a **Durata (in giorni) dell'iter di approvazione delle leggi***

Regioni e province autonome	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	>360	TOTALE
Abruzzo	22,2%	33,3%	13,9%	27,8%	2,8%	100%
Basilicata	50,9%	21,1%	22,8%	5,3%	0%	100%
Calabria	37,3%	17,6%	23,5%	17,6%	3,9%	100%
Campania	28,6%	45,7%	17,1%	8,6%	0%	100%
Emilia-Romagna	84,6%	15,4%	0%	0%	0%	100%
Lazio	76,2%	4,8%	4,8%	9,5%	4,8%	100%
Liguria	59,1%	31,8%	4,5%	4,5%	0%	100%
Lombardia	28,6%	52,4%	4,8%	9,5%	4,8%	100%
Marche	25,9%	40,7%	18,5%	7,4%	7,4%	100%
Molise	50%	10%	15%	20%	5%	100%
Piemonte	37,5%	37,5%	12,5%	12,5%	0%	100%
Puglia	35%	35%	10%	10%	10%	100%
Toscana	54,9%	19,6%	9,8%	9,8%	5,9%	100%
Umbria	72,7%	27,3%	0%	0%	0%	100%
Veneto	15,4%	11,5%	23,1%	19,2%	30,8%	100%
Totale Regioni ordinarie	42,5%	26,4%	14,5%	11,7%	4,8%	100%
Friuli Venezia Giulia	70%	15%	15%	0%	0%	100%
P. a. Bolzano	42,1%	47,4%	5,3%	0%	5,3%	100%
P. a. Trento	16,7%	58,3%	16,7%	8,3%	0%	100%
Sardegna	72,2%	16,7%	8,3%	2,8%	0%	100%
Sicilia	13,3%	40%	16,7%	20%	10%	100%
Trentino-Alto Adige	54,5%	18,2%	18,2%	9,1%	0%	100%
Valle d'Aosta	63,3%	26,7%	3,3%	0%	6,7%	100%
Totale Regioni spec. e P.a.	50%	29,7%	10,8%	5,7%	3,8%	100%
TOTALE	44,5%	27,3%	13,5%	10,1%	4,6%	100%

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

Tabella 4 **Tipologia normativa**

1 di 2

Regioni e province autonome	Istituzionali	Settoriali	Intersettoriali	Provvedimento
Abruzzo	0	20	5	0
Basilicata	0	7	3	5
Calabria	1	22	0	3
Campania	0	19	0	0
Emilia-Romagna	0	1	1	2
Lazio	0	4	2	0
Liguria	1	10	3	0
Lombardia	1	7	0	2
Marche	0	12	0	1
Molise	0	6	0	1
Piemonte	0	6	1	1
Puglia	0	8	1	0
Toscana	1	15	4	1
Umbria	2	2	0	0
Veneto	0	12	0	1
Totale Regioni ordinarie	6	151	20	17
Friuli Venezia Giulia	1	8	4	0
P. a. Bolzano	0	4	0	0
P. a. Trento	0	1	0	0
Sardegna	1	14	0	0
Sicilia	1	4	1	1
Trentino-Alto Adige	0	1	1	1
Valle d'Aosta	1	5	0	9
Totale Regioni spec. e P.a.	4	37	6	11
TOTALE	10	188	26	28

Tabella 4

2 di 2

Manutenzione	Bilancio	Semplificazione normativa	Leggi statutarie	TOTALE
5	6	0	0	36
16	26	0	0	57
20	5	0	0	51
12	4	0	0	35
3	6	0	0	13
3	13	0	0	22
1	6	0	1	22
7	4	0	0	21
9	4	0	1	27
3	10	0	0	20
9	7	0	0	24
3	8	0	0	20
21	9	0	0	51
3	4	0	0	11
10	3	0	0	26
125	115	0	2	436
3	4	0	0	20
6	8	0	1	19
7	4	0	0	12
11	10	0	0	36
7	15	0	0	29
3	5	0	0	11
8	6	0	1	30
45	52	0	2	157
170	167	0	4	593

Tabella 4a **Tipologia normativa***

1 di 2

Regioni e province autonome	Istituzionali	Settoriali	Intersettoriali	Provvedimento
Abruzzo	0%	55,6%	13,9%	0%
Basilicata	0%	12,3%	5,3%	8,8%
Calabria	2%	43,1%	0%	5,9%
Campania	0%	54,3%	0%	0%
Emilia-Romagna	0%	7,7%	7,7%	15,4%
Lazio	0%	18,2%	9,1%	0%
Liguria	4,5%	45,5%	13,6%	0%
Lombardia	4,8%	33,3%	0%	9,5%
Marche	0%	44,4%	0%	3,7%
Molise	0%	30%	0%	5%
Piemonte	0%	25%	4,2%	4,2%
Puglia	0%	40%	5%	0%
Toscana	2%	29,4%	7,8%	2%
Umbria	18,2%	18,2%	0%	0%
Veneto	0%	46,2%	0%	3,8%
Totale Regioni ordinarie	1,4%	34,6%	4,6%	3,9%
Friuli Venezia Giulia	5%	40%	20%	0%
P. a. Bolzano	0%	21,1%	0%	0%
P. a. Trento	0%	8,3%	0%	0%
Sardegna	2,8%	38,9%	0%	0%
Sicilia	3,4%	13,8%	3,4%	3,4%
Trentino-Alto Adige	0%	9,1%	9,1%	9,1%
Valle d'Aosta	3,3%	16,7%	0%	30%
Totale Regioni spec. e P.a.	2,5%	23,6%	3,8%	7%
TOTALE	1,7%	31,7%	4,4%	4,7%

Tabella 4a

2 di 2

Manutenzione	Bilancio	Semplificazione normativa	Leggi statutarie	TOTALE
13,9%	16,7%	0%	0%	100%
28,1%	45,6%	0%	0%	100%
39,2%	9,8%	0%	0%	100%
34,3%	11,4%	0%	0%	100%
23,1%	46,2%	0%	0%	100%
13,6%	59,1%	0%	0%	100%
4,5%	27,3%	0%	4,5%	100%
33,3%	19%	0%	0%	100%
33,3%	14,8%	0%	3,7%	100%
15%	50%	0%	0%	100%
37,5%	29,2%	0%	0%	100%
15%	40%	0%	0%	100%
41,2%	17,6%	0%	0%	100%
27,3%	36,4%	0%	0%	100%
38,5%	11,5%	0%	0%	100%
28,7%	26,4%	0%	0,5%	100%
15%	20%	0%	%	100%
31,6%	42,1%	0%	5,3%	100%
58,3%	33,3%	0%	0%	100%
30,6%	27,8%	0%	0%	100%
24,1%	51,7%	0%	0%	100%
27,3%	45,5%	0%	0%	100%
26,7%	20%	0%	3,3%	100%
28,7%	33,1%	0%	1,3%	100%
28,7%	28,2%	0%	0,7%	100%

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

Tabella 5 Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali e settoriali

Regioni e province autonome	Totale leggi (A)	Leggi di riordino (B)	B/A Percentuale
Abruzzo	20	5	25,0%
Basilicata	7	2	28,6%
Calabria	23	0	0%
Campania	19	1	5,3%
Emilia-Romagna	1	0	0%
Lazio	4	0	0%
Liguria	11	2	18,2%
Lombardia	8	0	0%
Marche	12	3	25%
Molise	6	0	0%
Piemonte	6	1	16,7%
Puglia	8	0	0%
Toscana	16	0	0%
Umbria	4	1	25%
Veneto	12	1	8,3%
Totale Regioni ordinarie	157	16	10,2%
Friuli Venezia Giulia	9	2	22,2%
P. a. Bolzano	4	0	0%
P. a. Trento	1	1	100%
Sardegna	15	2	13,3%
Sicilia	5	0	0%
Trentino-Alto Adige	1	1	100%
Valle d'Aosta	6	1	16,7%
Totale Regioni spec. e P.a.	41	7	17,1%
TOTALE	198	23	11,6%

Tabella 6 Le leggi regionali per tecnica redazionale

Regioni e province autonome	Totale leggi (A)	Testo nuovo (B)	Novella (C)	Tecnica mista (D)	C/A Percentuale
Abruzzo	36	26	6	4	16,7%
Basilicata	57	37	20	0	35,1%
Calabria	51	30	18	3	35,3%
Campania	35	11	16	8	45,7%
Emilia-Romagna	13	8	4	1	30,8%
Lazio	21	10	2	9	9,5%
Liguria	22	8	5	9	22,7%
Lombardia	21	11	8	2	38,1%
Marche	27	10	13	4	48,1%
Molise	20	19	1	0	5%
Piemonte	24	10	11	3	45,8%
Puglia	20	14	4	2	20%
Toscana	51	22	26	3	51%
Umbria	11	8	3	0	27,3%
Veneto	26	14	9	3	34,6%
Totale Regioni ordinarie	435	238	146	51	33,6%
Friuli Venezia Giulia	20	11	4	5	20%
P. a. Bolzano	19	8	7	4	36,8%
P. a. Trento	12	3	9	0	75%
Sardegna	36	19	11	6	30,6%
Sicilia	30	13	7	10	23,3%
Trentino-Alto Adige	11	4	0	7	0%
Valle d'Aosta	30	15	10	5	33,3%
Totale Regioni spec. e P.a.	158	73	48	37	30,4%
TOTALE	593	311	194	88	32,7%

Tabella 7 **Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie**

1 di 3

Macrosettore		Materia		Leggi
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	4
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	6
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	2
		4	Personale e amministrazione	13
		5	Enti locali, decentramento	14
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	14
		7	Multimateria	5
		TOTALE		58
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	4
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	7
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	2
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	13
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	14
		10	Caccia, pesca e itticoltura	3
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario, ecc.	1
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, ecc.)	4
		13	Multimateria	5
		TOTALE		64

Tabella 7

2 di 3

Macrosettore		Materia		Leggi
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	21
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	6
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	0
		5	Viabilità	4
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	4
		8	Altro (es.usi civili)	3
		9	Multimateria	1
		TOTALE		73
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	56
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali	38
		4	Istruzione scolastica e universitaria	7
		5	Formazione professionale	10
		6	Lavoro	6
		7	Previdenza complementare e integrativa	2
		8	Beni e attività culturali	24
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	9
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	10
		14	Multimateria	4
		TOTALE		172

Tabella 7

3 di 3

Macrosettore		Materia		Leggi
5	Finanza regionale	1	Bilancio	168
		2	Contabilità regionale	1
		3	Tributi	3
		4	Multimateria	0
		TOTALE		172
6	Multisettoe*			54
TOTALE				593

* 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*

Regioni e province autonome	concorrente (%)		residuale** (%)		mista (%)		Totale (%)	
Abruzzo	32	88,9%	4	11,1%	0	0%	36	100%
Basilicata	43	75,4%	14	24,6%	0	0%	57	100%
Calabria	36	70,6%	11	21,6%	4	7,8%	51	100%
Campania	9	25,7%	26	74,3%	0	0%	35	100%
Emilia-Romagna	11	84,6%	2	15,4%	0	0%	13	100%
Lazio	17	81%	1	4,8%	3	14,3%	21	100%
Liguria	10	45,5%	3	13,6%	9	40,9%	22	100%
Lombardia	9	42,9%	7	33,3%	5	23,8%	21	100%
Marche	12	44,3%	6	22,2%	9	33,3%	27	100%
Molise	13	65%	2	10%	5	25%	20	100%
Piemonte	21	87,5%	3	12,5%	0	0%	24	100%
Puglia	7	35%	6	30%	7	35%	20	100%
Toscana	16	31,4%	10	19,6%	25	49%	51	100%
Umbria	7	63,6%	3	27,3%	1	9,1%	11	100%
Veneto	11	42,3%	15	57,7%	0	0%	26	100%
TOTALE	254	58,4%	113	26%	68	15,6%	435	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*.

** Le leggi statutarie sono classificate in potestà residuale.

Tabella 9 Leggi approvate e abrogate

Regioni e province autonome	Promulgate	Abrogate	Var. leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	36	9	27
Basilicata	57	3	54
Calabria	51	4	47
Campania	35	0	35
Emilia-Romagna	13	15	-2
Lazio	21	1	20
Liguria	22	1	21
Lombardia	21	0	21
Marche	27	8	19
Molise	20	5	15
Piemonte	24	3	21
Puglia	20	4	16
Toscana	51	4	47
Umbria	11	1	10
Veneto	26	1	25
Totale Regioni ordinarie	435	59	376
Friuli Venezia Giulia	20	13	7
P. a. Bolzano	19	4	15
P. a. Trento	12	2	10
Sardegna	36	0	36
Sicilia	30	0	30
Trentino-Alto Adige	11	0	11
Valle d'Aosta	30	6	24
Totale Regioni spec. e P.a.	158	25	133
TOTALE	593	84	509

Tabella 9a Leggi vigenti al 31 dicembre 2025*

Regioni e province autonome	Promulgate**	Abrogate	Vigenti al 31/12
Abruzzo	3.966	2.341	1.625
Basilicata	2.307	996	1.311
Calabria***	1.909	655	1.254
Campania****	1.847	670	1.177
Emilia-Romagna	1.946	1.057	889
Lazio	2.507	1.009	1.498
Liguria	2.259	1.082	1.177
Lombardia	2.544	1.947	597
Marche	2.126	932	1.194
Molise	1.575	721	854
Piemonte	2.502	1.491	1.011
Puglia	2.139	615	1.524
Toscana	3.823	2.781	1.042
Umbria	1.986	1034	952
Veneto	2.589	1.375	1.214
Totale Regioni ordinarie	36.025	18.706	17.319
Friuli Venezia Giulia	2.652	1.326	1.326
P. a. Bolzano	1.635	n.d.	n.d.
P. a. Trento	1.535	941	594
Sardegna	2.583	n.d.	n.d.
Sicilia	3.349	144	3.205
Trentino-Alto Adige	1.244	32	1.212
Valle d'Aosta	3.160	1.947	1.213
Totale Regioni spec. e P.a.	16.158	4.390	7.550
TOTALE	52.183	23.096	24.869

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

** Nel totale delle leggi promulgate non sono incluse le leggi statutarie di alcune Regioni.

*** La difformità del dato rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente è dovuto alla correzione di un errore della tabella 9a 2024

**** La difformità del dato rispetto a quello indicato nel Rapporto precedente è dovuto alla correzione di un errore della tabella 9a 2024

3.2

Analisi quantitativa e contenuti principali dei regolamenti regionali¹

3.2.1

I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2025, le Regioni hanno emanato complessivamente 358 regolamenti: 105 nelle Regioni ordinarie e 253 nelle specialità (cfr. [tabella 1](#) e grafico 1).

Vi è, dunque, il decremento di 39 unità rispetto ai 397 regolamenti dell'anno precedente².

La contrazione del dato è avvenuta nelle Regioni a Statuto speciale con 59 regolamenti in meno (253 del 2025 contro 312 del 2024), mentre nelle Regioni ordinarie si è registrato un aumento di 20 unità (105 contro 85 dell'anno precedente).

La diminuzione della produzione regolamentare è evidenziata soprattutto dalla dimensione degli atti in articoli e commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 2.404 articoli del 2024 si scende ai 2.353 del 2025 e dai 7.162 commi del 2024 ai 5.957 del 2025 (cfr. [tabelle 2 e 3](#)).

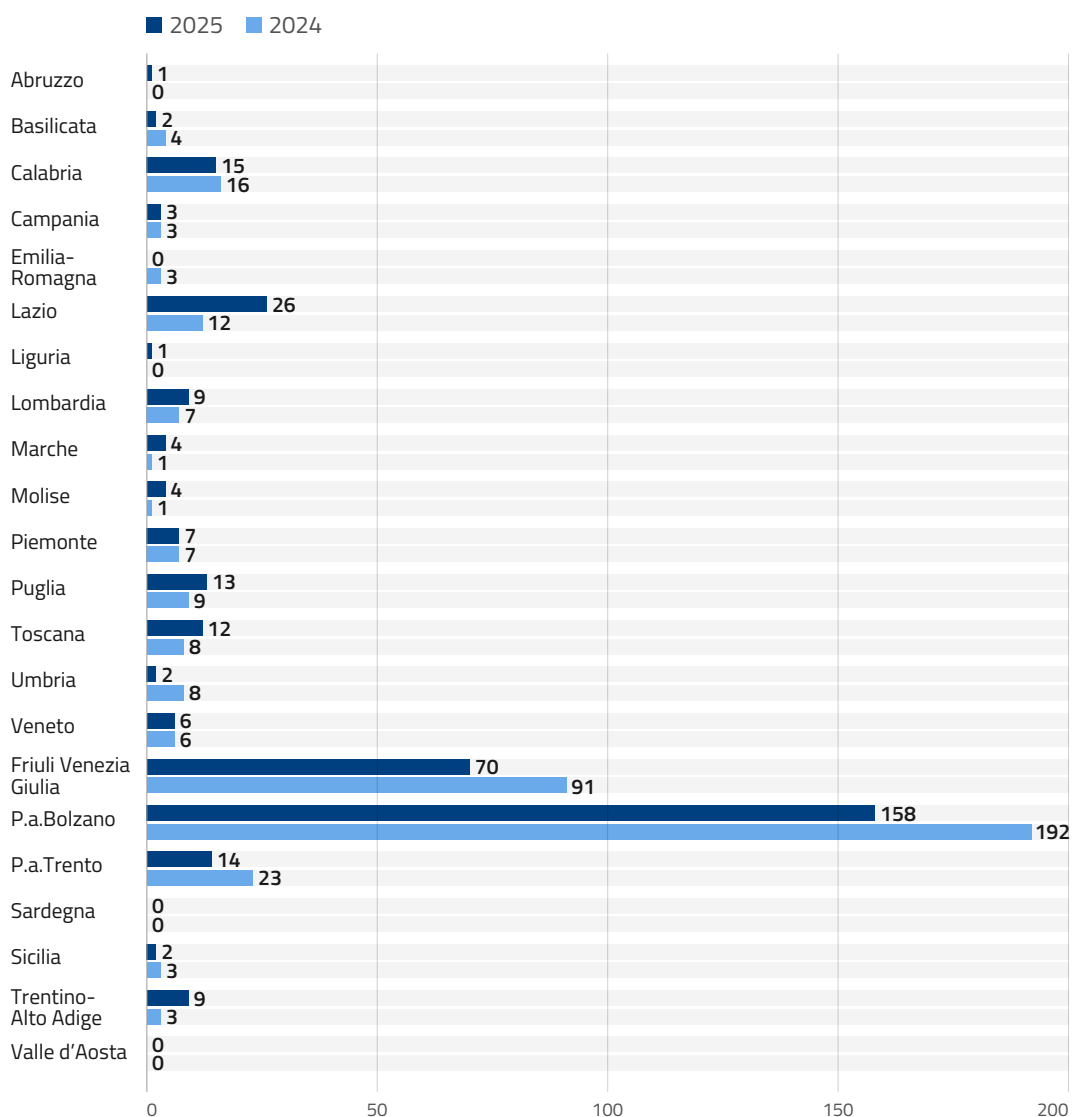
Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2025 anche con quelli degli anni successivi al 2000. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento del ricorso alla fonte (96 regolamenti); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa del suo utilizzo 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).

¹ Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, CNR-ISTeG.

² Tutti i dati, anteriori al 2025 e richiamati di seguito nel testo, sono estratti dai *Rapporti sulla legislazione* dei vari anni. I Rapporti si possono leggere sui siti della Camera dei deputati e del CNR-ISTeG.

Grafico 1 Produzione regolamentare

Anni 2024-2025; Valori percentuali



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) e a diminuire nuovamente di 24 unità nel 2023 (94 regolamenti) e di 9 unità nel

2024 (85 regolamenti) per riprendere ad aumentare di 20 unità nel 2025 (105 regolamenti).

Il sistema sembra essersi assestato su dati che oscillano dalle 100 alle 150 unità annue. Dunque, non si è realizzata quella assoluta prevalenza della fonte secondaria in parte temuta, in parte auspicata, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 che hanno inciso sulla titolarità della funzione e sull'ampliamento degli ambiti materiali riservati, almeno sulla carta, ai regolamenti.

Non mancano però esperienze significative, già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, come quella della Regione Puglia che, a partire dal 2001, ricorre alla fonte secondaria in modo sempre più rilevante (per tutti basti ricordare i 38 atti del 2012) e di alcune Regioni ordinarie che, sia pure con alcune oscillazioni soprattutto negli ultimi anni, ormai con costanza, si avvalgono della fonte secondaria (Calabria, Lazio, Piemonte, Toscana). Poco "sfruttato" è l'utilizzo dei regolamenti nelle altre Regioni ordinarie.

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il considerevole ricorso alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella P.a. 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 P.a. di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre Regioni a Statuto speciale il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente. Con particolare riferimento alla Valle d'Aosta e alla Sardegna, sembrano trovare applicazione le medesime considerazioni formulate per le Regioni a statuto ordinario nel periodo antecedente alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. In quella fase, infatti, sia la funzione legislativa sia quella regolamentare erano attribuite al Consiglio regionale e quest'ultima risultava esercitata solo marginalmente, se non del tutto trascurata. Tale fenomeno era riconducibile, almeno in parte, alla sostanziale indifferenza nella scelta tra lo strumento legislativo e quello regolamentare, poiché entrambi rientravano nella competenza del medesimo organo e, in alcune Regioni, erano inoltre soggetti a procedure di formazione sostanzialmente coincidenti.

3.2.2

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 2025, nelle Regioni a Statuto speciale, a fronte di 158 leggi risultano emanati 253 regolamenti, mentre nel 2024 le leggi erano 129 e i regolamenti 312 (nel 2023 le leggi erano 132 e i regolamenti 325, nel 2022 le leggi erano 144 e i regolamenti 276 e nel 2021 rispettivamente 165 e 300).

Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie dove, a fronte di 435 leggi, risultano emanati 105 regolamenti. Nel 2024 le leggi erano 452 e i regolamenti 85 (nel 2023, le leggi erano 491 e i regolamenti 94, nel 2022, le leggi erano 479 e i regolamenti 118; nel 2021, le leggi erano 506 e i regolamenti 104).

Considerando i dati complessivamente (cfr. [tabella 1](#)) e prendendo in esame l'insieme delle Regioni, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 37,6% (era del 40,6% nel 2024). È pari, invece, al 61,6% nelle specialità (era del 70,7% nel 2024) e al 19,4% nelle Regioni ordinarie (era del 15,8% nel 2024).

Esaminando, però, l'ampiezza della produzione normativa — cfr. [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 24,9% nel 2025 (era del 25,4% nel 2024, del 29,4% nel 2023, del 34,1% nel 2022, del 26,7% nel 2021, del 29,6% nel 2020, del 33,1% nel 2019, del 28,4% nel 2018, del 35,5% nel 2017, del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 36,8% (era del 44,8% nel 2024, del 49,9% nel 2023, del 49,4% nel 2022, del 43,3% nel 2021, del 42,7% nel 2020, del 43,6% nel 2019, del 40,0% nel 2018, del 53,9% nel 2017 e del 44,5% nel 2016), mentre nelle

Regioni ordinarie è del 17,7% (era del 14,4% nel 2024, del 17,4% nel 2023, del 24,8% nel 2022, del 16,1% nel 2021, del 23,1% nel 2020, del 27,9% nel 2019, del 22,8% nel 2018, del 23,9% nel 2017 e del 18,8% nel 2016).

Rispetto alla partizione per numero dei commi, invece, nel 2025, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 23,1% (era del 27,6% nel 2024, del 34,2% nel 2023, del 37,1% nel 2022, del 30,1% nel 2021, del 33,2% nel 2020, del 34,5% nel 2019, del 25,0% nel 2018, del 36,0% nel 2017 e del 28,4% nel 2016); nelle specialità è del 27,7% (era del 37,2% nel 2024, del 45,8% nel 2023, del 44,9% nel 2022, del 43,2% nel 2021, del 40,1% nel 2020, del 39,5% nel 2019, del 21,4% nel 2018, del 45,6% nel 2017 e del 36,2% nel 2016), mentre nelle Regioni ordinarie, registrando un aumento di quasi 2 punti percentuali rispetto alla percentuale calcolata in articoli, è del 19,4% (era del 20,5% nel 2024, del 27,2% nel 2023, del 30,9% nel 2022, del 19,6% nel 2021, del 29,2% nel 2020, del 32,0% nel 2019, del 28,2% nel 2018, del 29,2% nel 2017 e del 22,7% nel 2016).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2025 (come già messo in luce negli anni precedenti) e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nel Friuli Venezia Giulia, le 20 leggi e i 70 regolamenti del 2025 portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 77,8%, i 550 articoli di legge e i 958 articoli di regolamento la fanno scendere al 63,5%, mentre i 4.037 commi di legge e i 1.923 commi di regolamento la riducono ulteriormente portandola al 32,3%.

Lo stesso avveniva per la produzione normativa del 2024. Le 14 leggi e i 91 regolamenti della Regione richiamata portavano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'86,7%, i 440 articoli di legge e i 1.074 articoli di regolamento la facevano contrarre di ben 16 punti percentuali (70,9%), mentre i 3.236 commi di legge e i 2.447 commi di regolamento la riducevano al 43,1%.

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2025, nella Regione Veneto, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 18,8%, aumenta al 24,5% se calcolata sul numero degli articoli e al 34,1% se calcolata sul numero degli articoli.

La medesima situazione si registrava in alcune Regioni nel 2024. Ad esempio, nella Regione Emilia-Romagna dove la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risultava pari al 18,8% saliva al 39,1% se calcolata sul numero degli articoli e al 62,4% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso era evidente che le 13 leggi, pur essendo superiori di 10 unità rispetto ai regolamenti (3), erano meno complesse e più “leggere”.

Non mancano, infine, casi in cui le percentuali restano sostanzialmente invariate. È il caso della Regione Puglia che passa dal 39,4%, al 38,4% e al 38,7% a seconda che la produzione normativa venga calcolata in valori assoluti, articoli o commi. Segno questo che le 20 leggi e i 13 regolamenti hanno quasi lo stesso “peso”.

3.2.3 I regolamenti per organo competente

La titolarità del potere regolamentare, il procedimento di adozione e le tipologie di regolamenti consentite trovano disciplina nei nuovi Statuti regionali, 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, Umbria³. 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

³ 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.

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 2025 risultano emanati regolamenti di Giunta nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto. Nella Regione Campania e Veneto, oltre ai regolamenti di Giunta, figurano anche regolamenti di Consiglio: nella prima, di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici dell'Assemblea legislativa; nella seconda, si tratta di una modifica al regolamento interno di amministrazione e organizzazione ai sensi della l.r. 53/2012 "Autonomia del Consiglio regionale", entrambi non considerati nelle tabelle trattandosi appunto di regolamenti interni.

Infine, l'unico regolamento indicato dalla Regione Abruzzo è del Consiglio, mentre in Molise la potestà regolamentare è stata esercitata sia dalla Giunta (con 3 regolamenti) che dal Consiglio (con un regolamento).

Nel 2024, invece, risultavano emanati solo regolamenti di Giunta, mentre le Regioni Abruzzo e Liguria non avevano esercitato la funzione regolamentare.

Nelle Regioni che hanno attribuito al Consiglio la potestà regolamentare "salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta" (art. 35, comma 2, Statuto Marche) e "non attribuita da singole leggi regionali alla Giunta" (art. 33, comma 2, Statuto Veneto) è maggiormente esercitata la delega all'organo esecutivo. Il fatto che la delega alla Giunta sia esercitata in misura prevalente dimostra che la sede naturale per l'attuazione delle leggi è l'organo esecutivo piuttosto che quello 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 dall'esperienza della Regione Marche dove, a seguito delle scelte operate con il nuovo Statuto, prevalgono i regolamenti dell'Esecutivo. Così i 4 regolamenti del 2025 e l'unico regolamento del 2024 (nel 2023 non sono stati emanati regolamenti), nonché gli 8 regolamenti del 2022 sono della Giunta. Ma anche negli anni passati è sempre stato l'Esecutivo a fare la parte

del leone per avere emanato l'unico regolamento del 2021, i 7 (degli 8) regolamenti del 2020, i 3 (dei 5) del 2019, i 5 (dei 7) del 2018, i 3 (dei 5) del 2017, i 4 del 2016 e i 6 (degli 8) del 2015.

Simile situazione si registra nella Regione Veneto (che ha adottato lo stesso modello della Regione Marche), dove i 6 regolamenti del 2025 come già i 6 del 2024, i 3 del 2023, i 2 del 2022, l'unico regolamento del 2021, i 6 del 2020, i 4 del 2019 e del 2018, sono tutti della Giunta, mentre i 5 regolamenti del 2017 erano distribuiti tra Giunta e Consiglio ma con prevalenza di attribuzione all'organo esecutivo (rispettivamente 3 e 2).

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle due Province autonome, i regolamenti emanati sono solo di Giunta. Nella Regione Friuli Venezia Giulia, oltre ai regolamenti di Giunta, figurano anche 2 regolamenti emanati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio: uno riguarda l'organizzazione degli uffici del Consiglio regionale e non è stato considerato nelle tabelle trattandosi appunto di regolamento interno; l'altro, invece, relativo alla concessione di contributi a iniziative in grado di promuovere e valorizzare anche a livello locale la regione sotto il profilo storico, culturale, scientifico, sociale, artistico, sportivo, ambientale, turistico, del folklore e delle tradizioni popolari, dettato in attuazione dell'art. 13, co. da 20 a 24, della l.r. 13/2019 (assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021)⁴, ha rilevanza esterna e, pertanto, è stato considerato in tutte le tabelle.

Infine, nel 2025 le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta non hanno emanato regolamenti così come già avvenuto nel 2024.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario per l'anno 2025 conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni.

Nel 2025, dunque, quasi il 100% dei regolamenti (99,2%) risulta emanato dalle Giunte (solo lo 0,8% dal Consiglio): su 49 dei 105 regolamenti emanati dalle Regioni ordinarie è stato acquisito il parere della Commissione consiliare di settore. Nel 2024, invece, il 100,0% dei regolamenti risultava emanato dalle Giunte e su 50 degli 85 regolamenti emanati dalle Regioni ordinarie era stato acquisito il parere della Commissione consiliare competente per materia.

⁴ Si tratta della deliberazione UP 197/2025.

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 provenienza⁵.

3.2.4 I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce che su 358 regolamenti emanati i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (153 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (84 regolamenti). Seguono, poi, i 62 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 51 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale” e i 6 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”. Infine, 2 regolamenti sono classificati nel “multisetore” (cfr. [tabella 5](#)).

Sostanzialmente identica la situazione registrata nel 2024 — a sua volta identica a quella del 2023 e del 2022 — quando su 397 regolamenti emanati facevano la parte del leone quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (183 regolamenti) e al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (109 regolamenti). Seguivano, poi, i 55 regolamenti classificati nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 39 ascrivibili al macrosettore “ordinamento istituzionale” e gli 11 regolamenti inerenti alla “finanza regionale”. Non figuravano regolamenti multisettoriali.

Anche guardando alle sole Regioni ordinarie l'ordine delle priorità è sostanzialmente simile: su 105 regolamenti emanati, prevalgono i regolamenti dei settori servizi e sviluppo economico, rispettivamente con 33 e 26 regolamenti, seguiti dai 23 dell'ordinamento istituzionale, dai 20 del territorio e dai 2 della finanza. Un regolamento è ascrivibile al “multisetore”. Anche nelle specialità è sempre in testa il settore dei servizi con 120 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 58 regolamenti, dal territorio con 42, dall'ordinamento istituzionale con 28, dalla finanza con 4 regolamenti e dal “multisetore” con un regolamento.

⁵ Quest'ultima considerazione vale naturalmente per i soli regolamenti emanati, nel 2025, dalla Regione Molise (che come detto nel testo sono distribuiti tra Giunta e Consiglio) e dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

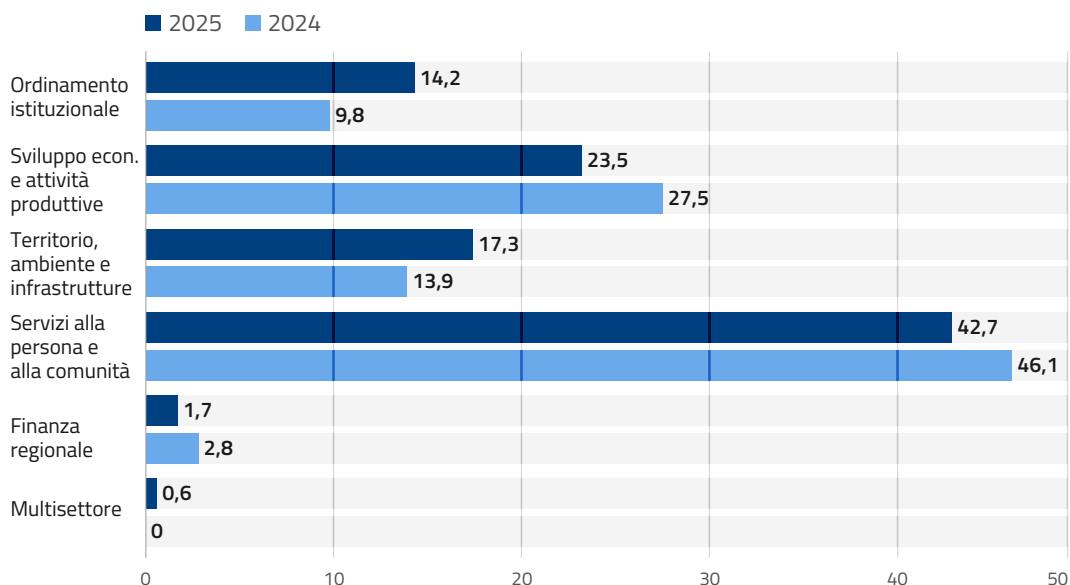
Dal confronto dei dati relativi al 2025 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge, dunque, il decremento di circa 4 punti percentuali del campo dei servizi (che passa dal 46,1% al 42,7%) e del campo dello sviluppo economico (che passa dal 27,5% al 23,5%), nonché di un punto percentuale della “finanza regionale” che passa dal 2,8% all'1,7%. Negli altri macrosettori si osserva una crescita particolarmente significativa. Si passa, infatti, dal 9,8% al 14,2% nell'“ordinamento istituzionale” e dal 13,9% al 17,3% nel “territorio, ambiente e infrastrutture”. Inoltre, lo 0,6% dei regolamenti è riconducibile al “multisetto-” (cfr. grafico 2).

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco “sfruttati” gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (cfr. [tabella 5](#)), infatti, nel macrosetto- re “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare inter- ressa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 36

Grafico 2 **Distribuzione dei regolamenti per macrosettori**

Anni 2024-2025; Valori percentuali



regolamenti (pari al 70,6% di regolamenti sul totale del macrosettore). Nel 2024 i regolamenti erano 25 pari al 64,1%.

Si tratta, in particolare, di regolamenti nuovi o di manutenzione concernenti in generale l'organizzazione degli uffici, dei servizi e delle strutture della Giunta⁶, l'accesso ai rapporti di lavoro e le disposizioni per la proroga della validità delle graduatorie vigenti dei concorsi pubblici per le assunzioni nella Regione⁷, l'individuazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza dei Dipartimenti regionali⁸, nonché di regolamenti riguardanti l'istituzione, la composizione e il funzionamento del Nucleo ispettivo regionale⁹.

Il dato relativo ai regolamenti riconducibili alla materia "personale e amministrazione" appare particolarmente significativo, soprattutto se confrontato con quello della produzione legislativa (13 leggi nel 2025 e 16 nel 2024). 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 stabilità¹⁰ sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Se si escludono i 10 regolamenti classificati nella voce "altro", che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il dato degli altri campi è poco significativo o 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 24 regolamenti (pari al 28,6%) e la voce "caccia e pesca" con

⁶ Cfr. i regolamenti Calabria 5, 8, 11, 14, 17, 22/2025 e Trentino-Alto Adige 17/2025

⁷ Cfr. i regolamenti Puglia 1/2025 e Calabria 3/2025.

⁸ Cfr. i regolamenti Sicilia 7 e 27/2025.

⁹ Cfr. il regolamento Puglia 2/2025.

¹⁰ Cfr. *Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale* nelle Appendici al Rapporto dei vari anni disponibili sul sito della Camera.

10 regolamenti (pari all'11,9%) raggiungono, infatti, il 40,5% del totale dei regolamenti del macrosettore. La medesima situazione si era registrata nel 2024 quando le due voci considerate nel complesso raggiungevano il 39,4% (35 regolamenti in "agricoltura e foreste", pari al 32,1%, e 8 in "caccia e pesca", pari al 7,3%).

Rientrano nella prima materia richiamata, alcuni regolamenti relativi alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio forestale, compresi quelli che disciplinano l'iscrizione all'Albo regionale delle imprese forestali, il corpo forestale provinciale e gli strumenti di autodifesa¹¹, al riconoscimento delle strade dei vini e dei sapori¹², agli adempimenti, ai requisiti e alle modalità di iscrizione dei prodotti riconosciuti come Denominazioni Comunali (De.Co.) nel Registro Regionale delle De.Co.¹³, all'elenco provinciale degli operatori e delle operatrici dell'agricoltura sociale¹⁴, alla valorizzazione del patrimonio tartuficolo regionale¹⁵, nonché alcuni regolamenti per la tutela e la promozione dell'apicoltura e recanti criteri e modalità per la concessione di contributi a favore di imprese agricole e di apicoltori¹⁶.

Sono ascrivibili alla seconda voce, alcuni regolamenti relativi alla disciplina tecnica della pesca denominata ARPFISHING¹⁷, ai criteri e alle modalità per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica¹⁸, alla tutela della fauna selvatica e alla gestione faunistico-venatoria¹⁹, agli Ambiti territoriali di caccia²⁰, al servizio di vigilanza venatoria volontaria²¹.

Allo "sviluppo rurale" segue, poi, la materia "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" con 16 regolamenti, pari al 19,0% (in aumento rispetto al 2024 quando i regolamenti erano 8, pari al 7,3%), la voce "altro" con 15 regolamenti, pari al 17,9% (nel 2024 erano 21, pari al 19,3%)

¹¹ Cfr. i regolamenti Calabria 6 e 10/2025, Lazio 4/2025, Piemonte 1/2025, Puglia 13/2025, P.a. Trento 27-134 e 14-16/2025

¹² Cfr. il regolamento Lombardia 7/2025.

¹³ Cfr. il regolamento Marche 3/2025.

¹⁴ Cfr. il regolamento Bolzano 32/2025.

¹⁵ Cfr. il regolamento Toscana 2/2025.

¹⁶ Cfr. i regolamenti P.a. Trento 16/2025 e Friuli Venezia Giulia 19 e 20/2025.

¹⁷ Cfr. il regolamento Calabria 3/2025

¹⁸ Cfr. il regolamento Marche 1/2025.

¹⁹ Cfr. i regolamenti P.a. Bolzano 30/2025, P.a. Trento 33/2025 e Piemonte 6 e 7/2025.

²⁰ Cfr. il regolamento Puglia 5/2025.

²¹ Cfr. il regolamento Puglia 9/2025.

e il “turismo” con 9 regolamenti, pari al 10,7% (in diminuzione rispetto al 2024 quando erano 14 regolamenti, pari al 12,8%)

Rientrano nella voce “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” i regolamenti relativi all’individuazione e alla disciplina dei distretti del cibo²² e una serie di atti in materia di contributi e strumenti di agevolazione dell’accesso al credito alle imprese²³.

I 15 regolamenti rientranti nella voce “altro” sono relativi alla programmazione negoziata, alla programmazione economica e al supporto e all’assistenza allo sviluppo locale²⁴.

La voce “turismo” — che negli anni precedenti ha attratto anche alcuni atti recanti disposizioni relative all’esercizio e alla funzionalità delle attività agrituristiche e dell’ospitalità rurale familiare — raccoglie regolamenti attuativi di leggi generali sulla promozione turistica²⁵ e altri atti recanti la disciplina dei Marina resort²⁶, la definizione dei requisiti minimi e dei servizi degli alloggi dati in locazione per finalità turistiche (ostelli della gioventù, case vacanza, locande e bed and breakfast)²⁷, la definizione delle disposizioni attuative in materia di informazione e accoglienza turistica con la disciplina delle caratteristiche degli uffici di informazione e accoglienza turistica e gli standard dei relativi servizi (e le modalità di erogazione)²⁸ e una serie di altri regolamenti in materia di contributi e incentivi a imprese per l’insediamento di strutture ricettive alberghiere o l’ammodernamento delle unità abitative destinate a uso turistico²⁹.

Poco rilevante risulta, infine, il dato degli altri ambiti materiali del macrosettore in esame.

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spicca la materia “protezione della natura e dell’ambiente” con il 46,8% (29 regolamenti). Altri 10 atti sono classificati nella materia “risorse idriche e difesa del suolo”, 7 nelle materie “territorio e urbanistica” e “trasporti”. Poco rilevanti gli altri dati.

²² Cfr. il regolamento Piemonte 3/2025.

²³ Cfr. i regolamenti Friuli Venezia Giulia 74, 81, 83, 108/2025.

²⁴ Cfr. i regolamenti Friuli Venezia Giulia 27, 124, 125/2025 e P.a. Bolzano 13/2025. V., inoltre, le deliberazioni di Giunta della P.a. Bolzano 895, 988, 1093, 1146/2025.

²⁵ Cfr. i regolamenti P.a. Trento 75 e 76/2025.

²⁶ Cfr. il regolamento Calabria 1/2025.

²⁷ Cfr. il regolamento Lombardia 6/2025.

²⁸ Cfr. il regolamento Toscana 47/2025.

²⁹ Cfr. i regolamenti Friuli Venezia Giulia 45 e 47/2025.

Situazione simile nel 2024 quando faceva la parte del leone ancora la voce “protezione della natura e dell’ambiente” con il 41,8% del totale sul macrosettore (23 regolamenti) seguita dai “trasporti”, dal “territorio e urbanistica” e dalle “risorse idriche e difesa del suolo” con, rispettivamente, 10 (pari al 18,2%), 7 (pari al 12,7%) e 6 regolamenti (pari al 10,9%).

Rientrano nella prima voce i regolamenti recanti il funzionamento del sistema informativo per il rilascio dell’attestato di prestazione energetica e la fissazione degli oneri istruttori concernenti gli attestati di prestazione energetica degli edifici³⁰; l’individuazione di criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione delle zone speciali di conservazione e delle zone di protezione speciale delle aree protette³¹, la definizione di criteri di priorità degli interventi necessari per fronteggiare le situazioni di dissesto sul territorio³², una serie di regolamenti in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), di VIA, VAS e VINCA³³, nonché per la concessione di contributi quali, ad esempio, quelli ai conduttori pubblici e privati, i cui fondi sono compresi in riserve o biotopi naturali, finalizzati alla conservazione dell’habitat naturale³⁴.

La voce “risorse idriche e difesa del suolo” raccoglie, ad esempio, regolamenti recanti disposizioni generali per la tutela delle acque³⁵, per l’applicazione dei principi dell’invarianza idraulica e idrologica³⁶, per il rilascio delle concessioni per l’utilizzo del demanio idrico e criteri per la determinazione dei canoni³⁷, per la regolazione e la messa in sicurezza delle attività degli insediamenti e delle infrastrutture nelle aree di salvaguardia³⁸, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio geologico³⁹.

Rientrano, invece, nella voce “territorio e urbanistica” alcuni regolamenti attuativi di leggi regionali di riordino in materia di governo del territorio⁴⁰ e alcuni regolamenti nuovi o di manutenzione in tema di

³⁰ Cfr. il regolamento Lazio 16/2025.

³¹ Cfr. il regolamento Puglia 8/2025.

³² Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 120/2025.

³³ Cfr. i regolamenti Veneto 1, 2, 3 e 4/2025.

³⁴ Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 54/2025.

³⁵ Cfr. il regolamento P.a. Bolzano 9/2025.

³⁶ Cfr. il regolamento Lombardia 3/2025.

³⁷ Cfr. il regolamento Toscana 12/2025.

³⁸ Cfr. il regolamento Toscana 8/2025.

³⁹ Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 57/2025.

⁴⁰ Cfr. il regolamento Campania 3/2025.

poteri sostitutivi della Regione in materia di urbanistica ed edilizia⁴¹ o sull'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche⁴².

Sono ascrivibili alla voce “trasporti”, per richiamare solo qualche esempio, alcuni regolamenti di manutenzione che disciplinano il bacino di traffico del sistema aeroportuale del servizio taxi⁴³ o la costruzione e l'esercizio di impianti a fune in servizio pubblico⁴⁴, nonché quelli relativi alla disciplina del servizio di noleggio di autobus con conducente⁴⁵.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “servizi sociali” con 58 regolamenti (pari al 37,9% di regolamenti sul totale del macrosettore) seguita dalla “tutela della salute” con 28 regolamenti (18,3%).

Situazione simile nel 2024 quando emergevano sempre i “servizi sociali” con 63 regolamenti (pari al 34,4% di regolamenti sul totale del macrosettore) e la “tutela della salute” con 30 regolamenti (16,4%).

Sono inclusi nella prima voce alcuni regolamenti, nuovi o di manutenzione, recanti requisiti e standard di autorizzazione al funzionamento dei servizi residenziali e semiresidenziali per minorenni⁴⁶, misure di sostegno per genitori separati in condizioni di disagio economico e abitativo⁴⁷ o a favore del genitore separato nei casi di mancata corresponsione, da parte del genitore obbligato, delle somme destinate al mantenimento dei figli⁴⁸, la disciplina degli interventi a sostegno delle famiglie dei minori nello spettro autistico⁴⁹, l'organizzazione e il funzionamento delle Comunità di alloggio per anziani⁵⁰, la concessione alle persone con disabilità di contributi per l'acquisto e l'adattamento di autoveicoli per il trasporto personale⁵¹, l'individuazione delle condizioni e dei requisiti di accesso all'assegno di

⁴¹ Cfr. il regolamento Calabria 5/2025.

⁴² Cfr. il regolamento P.a. Bolzano 19/2025.

⁴³ Cfr. il regolamento Lombardia 8/2025.

⁴⁴ Cfr. il regolamento P.a. Bolzano 14/2025.

⁴⁵ Cfr. i regolamenti Lombardia 9/2025 e P.a. Bolzano 8/2025.

⁴⁶ Cfr. il regolamento Abruzzo 1/2025.

⁴⁷ Cfr. i regolamenti Lazio 2 e 9/2025.

⁴⁸ Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 138/2025.

⁴⁹ Cfr. il regolamento Lazio 23/2025.

⁵⁰ Cfr. il regolamento Molise 3/2025.

⁵¹ Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 89/2025.

natalità⁵², nonché regolamenti che modificano precedenti atti attuativi della legge in materia di politiche della famiglia provvedendo a rifinanziare i due strumenti di agevolazioni economiche create dalla legge (la Carta e la Dote famiglia)⁵³.

Sono inseriti nella seconda voce, per richiamare solo alcuni esempi, i regolamenti concernenti la disciplina delle case funerarie e delle sale del commiato⁵⁴ e quelli che dettano disposizioni sui cimiteri e sugli impianti di incenerimento per animali da compagnia⁵⁵, quelli che regolamentano il Registro degli informatori scientifici del farmaco e del parafarmaco⁵⁶, la definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici per l'autorizzazione all'esercizio e all'accreditamento delle strutture sanitarie deputate all'erogazione di prestazioni di Procreazione medicalmente assistita⁵⁷, la concessione di contributi per l'acquisto di parrucche a favore di pazienti oncologici⁵⁸, i requisiti, le classificazioni e le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie di assistenza territoriale extra-ospedaliera⁵⁹.

Le voci "istruzione scolastica e universitaria" e "beni e attività culturali" registrano rispettivamente 23 e 17 regolamenti. Nel 2024 le due materie considerate ne raccoglievano rispettivamente 28 e 21.

Nella prima voce rientrano alcuni regolamenti che disciplinano il modello educativo in natura agri-nido e agri-infanzia⁶⁰, quelli che recano disposizioni in materia di programmazione e di potenziamento dell'offerta formativa e del dimensionamento della rete scolastica⁶¹, quelli che regolamentano le borse di studio per la frequenza di corsi di studio universitari o per l'abilitazione all'insegnamento o per tirocini⁶² e, infine, quelli concernenti il reclutamento dei dirigenti delle istituzioni scolastiche e formative⁶³.

⁵² Cfr. il regolamento P.a. Trento 44/2025.

⁵³ Cfr. il regolamento Friuli Venezia Giulia 21/2025.

⁵⁴ Cfr. il regolamento Lazio 21/2025.

⁵⁵ Cfr. il regolamento Lombardia 5/2025.

⁵⁶ Cfr. il regolamento Marche 2/2025.

⁵⁷ Cfr. i regolamenti Puglia 4/2025 e Friuli Venezia Giulia 1/2025.

⁵⁸ Cfr. il regolamento Puglia 7/2025.

⁵⁹ Cfr. il regolamento Umbria 1/2025.

⁶⁰ Cfr. il regolamento Puglia 10/2025.

⁶¹ Cfr. i regolamenti Friuli Venezia Giulia 84/2025 e Toscana 13/2025.

⁶² Cfr. il regolamento P.a. Bolzano 34/2025.

⁶³ Cfr. il regolamento P.a. Trento 77/2025.

La seconda voce comprende, ad esempio, regolamenti che dettano disposizioni in materia di Ecomusei⁶⁴, disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di Centri di servizi culturali⁶⁵ o prevedono incentivi per la realizzazione di progetti culturali realizzati dai giovani e per interventi di manutenzione delle sale cinematografiche e delle sale teatrali o per finanziamenti di festival, divulgazione della cultura umanistica e artistica, della fotografia e della multimedialità⁶⁶.

Un'altra materia che registra un numero cospicuo di regolamenti (12), nel 2025, è la “formazione professionale” che raccoglie regolamenti sul riconoscimento delle esperienze formative manageriali estere per l'accesso alle posizioni dirigenziali in ambito sanitario e sugli obblighi connessi alla formazione di base in medicina e alla formazione nelle altre professioni sanitarie⁶⁷, mentre la voce “altro” — che raggruppa regolamenti in materia di sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e dei consumatori, contrasto all'usura, ecc. — registra solo 2 regolamenti (nel 2024, i regolamenti nelle due voci erano, nell'ordine, 16 e 6). Molto scarso il dato delle altre materie.

Infine, sempre poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”: 3 regolamenti in “tributi”, 2 in “contabilità” e un regolamento classificato nella voce “multimateria”. Nel 2024, invece, i pochi regolamenti erano distribuiti solo tra due voci che compongono il macrosettore: 8 in “tributi” e 3 in “contabilità”.

3.2.5 I regolamenti per tipologia

Pur considerando che il dato quantitativo complessivo non può essere interpretato in termini assoluti poiché, come più volte evidenziato, l'incremento registrato risente in misura significativa del numero dei regolamenti adottati dalle specialità (e, in particolare, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla P.a. di Bolzano che comprende anche i regolamenti di natura “sostanziale”), appare opportuno, per ragioni di

⁶⁴ Cfr. il regolamento Marche 2/2025.

⁶⁵ Cfr. il regolamento P.a. Trento 19/2025.

⁶⁶ Cfr. i regolamenti Friuli Venezia Giulia 15, 25, 26, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 104 e 105/2025.

⁶⁷ Cfr. i regolamenti P.a. Bolzano 1 e 16/2025.

completezza, rivolgere lo sguardo all'esperienza regionale in materia di fonti secondarie soffermandosi, seppur brevemente, sulle tipologie di regolamento maggiormente utilizzate.

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 anno⁶⁸ o in un arco di tempo relativamente recente⁶⁹. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni e al sopravvenire di eventi nuovi poiché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni⁷⁰.

68 Cfr. i regolamenti Calabria 9 e 11/2025, di modifica del regolamento 7 dello stesso anno, recante organizzazione delle struttura amministrative della Giunta; Lazio 9/2025, di modifica del regolamento 2 dello stesso anno, di attuazione della l.r. 9/2021, recante misure di sostegno per i genitori separati in condizione di disagio economico.

69 Cfr. i regolamenti Calabria 6/2025, di modifica del regolamento 4/2024, di gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale; Friuli Venezia Giulia 53/2025, di modifica del regolamento 123/2024, recante criteri e modalità per la concessione di contributi per l'organizzazione di eventi ecosostenibili, coerenti con le azioni del programma regionale di prevenzione della produzione di rifiuti; Trentino-Alto Adige 2 e 8/2025, di modifica del regolamento 19/2024, in materia di contributi, adesioni e iniziative dirette, in esecuzione del Testo unificato approvato con DPGR 8/L del 1997 (Iniziativa per la promozione dell'integrazione europea e disposizioni per lo svolgimento di particolari attività di interesse regionale).

70 Cfr. i regolamenti Calabria 5/2025, di modifica del regolamento 11/2017 (esercizio dei poteri sostitutivi della Regione in materia di urbanistica ed edilizia); Campania 2/2025, di modifica del regolamento 11/2019 (disciplina per l'assegnazione, per la gestione e per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); Lazio 19/2025, di modifica del regolamento 17/2013 (riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura); Lombardia 1/2025, di modifica del regolamento 1/2019 (misure di sostegno a favore delle vittime del dovere); Molise 1/2025, di modifica del regolamento 2/2016 (disciplina del sostegno all'editoria locale); Piemonte 1/2025, di modifica del regolamento 8/2011 (gestione e promozione economica delle foreste); Puglia 12/2025, di modifica del regolamento 4/2007 (sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia); Toscana 32/2025, di modifica del regolamento 9/2005 (trasporto pubblico locale su gomma); Friuli Venezia Giulia 20/2025, di modifica del regolamento 165/2017

Nel 2025 i regolamenti di manutenzione sono 160 su 358, pari al 44,7%: 55,2% % nelle Regioni ordinarie (58 su 105) e 40,3% nelle specialità (102 su 253) (cfr. [tabella 6](#)).

Nel 2024 i regolamenti di manutenzione erano 172 su 397, pari al 43,3%: 6 punti percentuali in meno nelle Regioni ordinarie (42 su 85, pari al 49,4%) e un punto percentuale in più nelle specialità (130 su 312, pari al 41,7%).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi, nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento il 100% dei regolamenti del 2025 (14 su 14) è di manutenzione (nel 2024 le novelle erano il 78,3%, nel 2023 il 79,3% e nel 2022 il 73,7%); così come nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 58,6% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione o integrazione di precedenti atti (nel 2024 le novelle erano il 54,9%, nel 2023 il 40,5% e nel 2022 il 50,6%).

Le medesime conclusioni valgono anche per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 26 regolamenti ne emana 22 di manutenzione, pari all'84,6% (nel 2024 la manutenzione occupava, invece, il 75,0%: 9 regolamenti su 12); così la Lombardia su 9 regolamenti ne conta 6 di novellazione, pari al 66,7% (nel 2024 la manutenzione occupava il 57,1%: 4 regolamenti su 7), la Calabria su 15 regolamenti ne registra 9 di novellazione, pari al 60,0% (nel 2024 le novelle occupavano il 57,9%: 9 regolamenti su 16) e la Toscana su 12 regolamenti ne conta 7 di manutenzione, pari al 58,3% (nel 2024 le novelle rappresentavano l'87,5%: 7 regolamenti su 8).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e parole, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici (di disposizioni legislative ma anche regolamentari) e di leggi settoriali di riordino — di materie o submaterie — che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari.

Focalizzando l'attenzione sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici e in leggi di riordino, nell'anno di riferimento sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

(incentivi e finanziamenti a favore degli apicoltori); P.a. Trento 33/2025, di modifica del regolamento 16-69/1992 (protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia); Trentino-Alto Adige 1/2025, di modifica del regolamento 3/2008 (pacchetto famiglia e previdenza sociale).

Quanto ai testi nuovi, la Regione Lombardia ha emanato due regolamenti, rispettivamente, in materia di usi civici e di strade dei vini e dei sapori, in attuazione del Titolo XI del Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (l.r. 31/2008)⁷¹ e la Toscana un regolamento molto corposo (62 articoli, 192 commi e 10 allegati) in materia di standard operativi, requisiti strutturali e modalità di accoglienza del sistema turistico regionale, in attuazione del Testo unico del turismo (l.r. 61/2024)⁷².

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Umbria ha emanato un regolamento con il quale ha integrato un precedente atto (2/2022) in materia di requisiti aggiuntivi e di classificazione delle strutture sanitarie e sociosanitarie di assistenza extraospedaliera, in attuazione del Testo unico in materia di sanità e servizi sociali⁷³ e il Friuli Venezia Giulia un regolamento con il quale ha modificato una serie di articoli di un precedente atto (201/2016), in attuazione del Testo unico in materia di sport⁷⁴.

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti nuovi o di manutenzione dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate dalle Regioni ordinarie, la Regione Campania ha emanato un regolamento attuativo della l.r. 16/2004, recante norme per la salvaguardia, la valorizzazione, l'assetto e l'utilizzazione del territorio⁷⁵; la Regione Lazio un regolamento di modifica di un precedente atto (17/2019), in attuazione della legge di riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (l.r. 2/2019), in materia di procedimenti di trasformazione, fusione ed estinzione di tali istituzioni⁷⁶; la Regione Liguria ha adottato un regolamento in materia di piani di bacino distrettuali per le aree a pericolosità da alluvione fluviale e costiera, in attuazione della l.r. 18/1998 a sua volta dettata in attuazione del d.lgs 112/1998 e recante adeguamento delle discipline di conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia⁷⁷; la Regione Piemonte ha approvato un regolamento sulla disciplina dei distretti del cibo, in

⁷¹ Si tratta dei regolamenti 4 e 7/2025.

⁷² Si tratta del regolamento 47/2025.

⁷³ Si tratta del regolamento 1/2025.

⁷⁴ Si tratta del regolamento 123/2025.

⁷⁵ Si tratta del regolamento 3/2025.

⁷⁶ Si tratta del regolamento 7/2025.

⁷⁷ Si tratta del regolamento 1/2025.

attuazione di una disposizione della legge recante riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale (l.r. 1/2019)⁷⁸. Si tratta, sia nel caso della Campania che del Piemonte, di regolamenti corposi, molto articolati (rispettivamente, 25 articoli, 149 commi e 3 allegati il regolamento Campania, 32 articoli, 87 commi e un allegato il regolamento Piemonte). Infine, la Regione Toscana è intervenuta a dare attuazione alla legge che disciplina il servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005) con il regolamento 59/2025 in materia di attività contrattuale dell'ente di supporto tecnico-amministrativo quale centrale di committenza del servizio sanitario regionale.

Quanto, invece, a regolamenti attuativi di leggi di riordino promulgate dalle specialità, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato, il regolamento 120/2025 sulla definizione dei criteri e delle priorità degli interventi necessari per fronteggiare situazioni di dissesto del territorio, in attuazione della disciplina organica in materia di difesa del suolo (l.r. 11/2015); inoltre, ha approvato numerosi regolamenti di modifica di atti dettati in attuazione di leggi di riordino promulgate prima del 2025. Ad esempio, ha emanato ben 11 regolamenti (3 di manutenzione e 8 nuovi), in attuazione della legge in materia di attività culturali (l.r.16/2014)⁷⁹ e 4 regolamenti di manutenzione di altri atti già adottati in attuazione della legge di riforma delle politiche industriali (l.r. 3/2015)⁸⁰.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che — pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino — sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate.

Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento Lazio 2/2025, emanato in attuazione della l.r. 9/2021, recante misure di sostegno per i genitori separati in condizioni di disagio economico e abitativo; il regolamento Puglia 5/2025, dettato in attuazione della legge 118/2022, sulla definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici per l'autorizzazione all'esercizio e all'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie deputate all'erogazione di prestazioni di procreazione medicalmente assistita; il regolamento Puglia

⁷⁸ Si tratta del regolamento 3/2025.

⁷⁹ Si tratta dei regolamenti 15, 25, 26, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 104, 105/2025.

⁸⁰ Si tratta dei regolamenti 37, 83, 128 e 129/2025.

7/2025, adottato in attuazione della l.r. 8/2017 e relativo alla concessione di contributi per l'acquisto di parrucche a favore di pazienti oncologici e di persone affette da alopecia; il regolamento Umbria 2/2025 in materia di rievocazioni storiche, introdotto in attuazione della l.r. 11/2024, recante valorizzazione del patrimonio storico, culturale e tradizionale della cultura popolare; il regolamento Toscana 21/2025 disposto in attuazione della legge in materia di agricoltura sociale (l.r. 20/2023).

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 2008⁸¹, le leggi di stabilità annuali si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2025, la Regione richiamata ha emanato un regolamento in attuazione della legge di stabilità 2024 (l.r. 16/2023)⁸² così come aveva fatto l'anno precedente con il regolamento 128/2024⁸³ e numerosi altri atti in attuazione di finanziarie di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale⁸⁴. Anche la Regione Lazio ha dato attuazione ad una disposizione della legge di stabilità 2025 (l.r. 22/2024)⁸⁵.

⁸¹ La l.r. 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).

⁸² Si tratta del regolamento 90/2025 (concessione di contributi per l'organizzazione di eventi ecosostenibili).

⁸³ Recante criteri e modalità per l'erogazione di contributi in conto capitale per il sostegno degli investimenti produttivi della filiera bosco-legno.

⁸⁴ Ad esempio, regolamento 89/2025 (concessione di contributi a favore di persone con disabilità fisica per l'acquisto e l'adattamento di autoveicoli per trasporto personale e per il conseguimento dell'abilitazione alla guida), emanato in attuazione della legge finanziaria del 2005 (l.r. 1/2005) e regolamento 69/2025 (concessione di contributi concernenti la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di culto, o a destinazione industriale o artigianale o commerciale di proprietà di persone fisiche o giuridiche), emanato in attuazione della legge di stabilità 2027 (l.r. 25/2016).

⁸⁵ Si tratta del regolamento 21/2025 (disciplina delle case funerarie e delle sale del commiato).

In alcuni casi i regolamenti sono attuativi anche di leggi di assestamento del bilancio⁸⁶.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002⁸⁷, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione dell'anno in esame risultano “vincolati”, dalla direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, il regolamento Bolzano 6/2025 in materia di bonus energia; dal regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sui Piani strategici della PAC, la deliberazione 17/2025 della Giunta provinciale di Bolzano, recante la disciplina del regime di condizionalità e dei requisiti minimi relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e benessere degli animali.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali è da alcuni anni poco rilevante anche se, a partire dalla rilevazione del 2024, in controtendenza rispetto alle analisi degli anni precedenti dove risultava addirittura assente.

Nel periodo di riferimento risultano “vincolati” da disposizioni contenute in atti normativi statali, il regolamento Lazio 12/2025 sui criteri per la definizione della procedura di accertamento straordinario di compatibilità paesaggistica e sulla determinazione delle sanzioni, in attuazione della legge 308/2004, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale; il regolamento Piemonte 2/2025 sui criteri per la redazione del progetto di gestione degli invasivi di cui all'art. 114 del d.lgs. 152/2006, dettato in attuazione del decreto 205/2022; il regolamento Puglia 1/2025 in materia di accesso ai rapporti di lavoro della Regione, dettato in attuazione del d.lgs. 165/2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; la deliberazione 1105/2025 della Giunta provinciale

⁸⁶ Ad esempio, regolamento Friuli Venezia Giulia 118/2025 (di modifica al regolamento per l'attuazione del sussidio economico annuale ai titolari di pensioni inps inferiori o pari al trattamento minimo ovvero di pensioni sociali o assegni sociali ovvero di pensioni di inabilità per gli invalidi civili ai sensi dei commi da 59 a 64 dell'art. 7 della l.r. 7/2024, recante assestamento del bilancio per gli anni 2024-2026).

⁸⁷ Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai *Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

di Bolzano, recante linee guida sulle modalità di presentazione e di valutazione di una proposta di Partenariato Pubblico-Privato (PPP), in accordo con il Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 36/2023).

3.2.6 Considerazioni conclusive

I dati e gli elementi illustrati confermano, ancora una volta, alcune tendenze che emergono con continuità nei Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni.

Permane significativo e sostanzialmente stabile il ricorso ai regolamenti da parte di alcune specialità, mentre nelle Regioni ordinarie l'utilizzo della fonte secondaria continua a risentire delle scelte compiute in sede di approvazione degli Statuti di nuova generazione e, in particolare, delle soluzioni adottate in ordine alla titolarità della potestà regolamentare.

In diverse Regioni, infatti, il ricorso al regolamento si è consolidato rispetto al passato, quando tale strumento era utilizzato in modo sporadico e occasionale. Tale evoluzione appare strettamente connessa al trasferimento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, avvenuto nella maggior parte degli ordinamenti regionali, salvo limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa prevalentemente la competenza sui regolamenti adottati nell'esercizio della potestà delegata dallo Stato.

Che l'incremento della produzione regolamentare sia correlato a tale spostamento di competenze trova conferma anche nelle Regioni che continuano ad attribuire in via generale la potestà regolamentare al Consiglio, nelle quali risulta comunque frequente il ricorso alla delega in favore della Giunta. In tal senso sono particolarmente significative le esperienze del Veneto e, soprattutto, delle Marche, dove i regolamenti di Giunta continuano a rappresentare la componente prevalente della produzione regolamentare.

L'attribuzione della funzione regolamentare all'Esecutivo regionale non ha tuttavia prodotto effetti uniformi nell'insieme delle Regioni ordinarie, molte delle quali continuano a fare un uso piuttosto limitato della fonte secondaria. Emblematico è il caso dell'Emilia-Romagna che, perseguendo obiettivi di semplificazione e alleggerimento del quadro normativo, ha privilegiato strumenti di deregolamentazione piuttosto che un più ampio ricorso ai regolamenti. Come evidenziato dalla stessa

Regione già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione⁸⁸, soprattutto nell'ambito della normativa di riordino settoriale si è progressivamente affermata la tendenza a rinviare non tanto a regolamenti, quanto a successivi atti attuativi della Giunta e, in alcuni casi, del Consiglio. Analoga valutazione emerge anche dal Rapporto sulla legislazione della Lombardia, nel quale si sottolinea la frequenza con cui le leggi regionali rinviavano a provvedimenti o deliberazioni della Giunta chiamati a definire criteri, requisiti e modalità applicative. Si tratta, secondo la stessa Regione, di atti che non si limitano a svolgere una funzione meramente amministrativa, ma che contribuiscono a integrare il contenuto della legge e a disciplinarne concretamente l'attuazione⁸⁹.

Altre Regioni, invece, mostrano un utilizzo sempre più consolidato della fonte regolamentare. Tra queste spicca la Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 55 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 505 degli anni 2001-2025. Una dinamica analoga si riscontra anche in altre Regioni nelle quali la quota prevalente dei regolamenti risulta adottata dopo le riforme costituzionali e statutarie. In Piemonte, ad esempio, 328 regolamenti su 457 complessivamente emanati appartengono al periodo 2001-2025; analogamente, nel Lazio e in Toscana, rispettivamente 439 e 383 regolamenti su un totale di 509 e 473 risultano adottati successivamente alle riforme (cfr. [tabella 7](#)).

L'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta sembra dunque aver favorito, almeno in alcune realtà regionali, una maggiore valorizzazione della fonte secondaria. Occorre tuttavia monitorare la flessione registrata a partire dal 2021 in alcune Regioni tradizionalmente caratterizzate da una consistente produzione regolamentare. È il caso, ad esempio, della Toscana che, pur facendo registrare nel 2025 un incremento rispetto agli anni immediatamente precedenti, continua a evidenziare una tendenza di lungo periodo alla riduzione del ricorso ai regolamenti. Come osservato nell'ultimo Rapporto

⁸⁸ Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, *Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007*, maggio 2008, p. 116 ss.

⁸⁹ Regione Lombardia-Il Consiglio, *Rapporto 2025 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale (gennaio-dicembre 2025)*, 2026, pp. 27-28. Nel Rapporto (p. 28) si legge che nel corso del 2025, 13 leggi contengono simili rinvii e una legge in particolare (l.r. 17/2025) rimanda l'attuazione di alcuni aspetti sia a regolamenti regionali, sia a deliberazioni della Giunta regionale. Il testo del Rapporto è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.lombardia.it).

sulla legislazione regionale, tale fenomeno potrebbe essere collegato al carattere sempre più provvedimentale della produzione legislativa, una tipologia di legge che tende a contenere già al proprio interno gli elementi necessari alla sua attuazione, riducendo così la necessità di successivi interventi regolamentari⁹⁰.

La ridotta consistenza dei dati relativi ad altre Regioni sembra confermare quanto già evidenziato nei precedenti Rapporti e posto in luce anche da alcune esperienze regionali, in particolare quelle di Emilia-Romagna e Lombardia.

È infatti plausibile che il numero dei regolamenti non rappresenti integralmente l'effettiva attività normativa secondaria, poiché restano esclusi dal computo numerosi atti della Giunta e, talvolta, del Consiglio che, pur non qualificandosi formalmente come regolamenti, ne condividono spesso funzione e contenuto.

È quindi verosimile che continuino a operare, non soltanto nelle Regioni che ricorrono episodicamente alla fonte secondaria ma anche in quelle che ne fanno un uso più intenso, forme di potestà regolamentare atipica, esercitate attraverso atti paranormativi, prevalentemente deliberazioni di Giunta, destinati ad attuare leggi, piani e programmi regionali⁹¹.

⁹⁰ Regione Toscana-Consiglio Regionale, *Rapporto sulla legislazione-anno 2023*, maggio 2024, p. 191. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.regione.toscana.it).

⁹¹ 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 2025, 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 2025 prevedono l'adozione di 735 atti di Giunta e 50 atti di Consiglio, mentre le leggi del 2024 ne prevedevano, rispettivamente, 766 e 55 (nel 2023 739 e 73, nel 2022 617 e 31, nel 2021 782 e 31, nel 2020 762 e 67, nel 2019, 734 e 47, nel 2018, 1.061 e 60). Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le Regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli "strumenti del riordino normativo". Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Quanto ai rinvii previsti dalle leggi del 2025, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli dell'Abruzzo (102), del Lazio (79) e delle Marche (73); tra le specialità i dati più rilevanti sono quelli della P.a. di Trento (91), della Valle d'Aosta (74) e del Friuli Venezia Giulia (58). Nel 2024, invece, tra le Regioni ordinarie, spiccavano l'Umbria (78), l'Abruzzo (72), il Veneto (68), il Lazio (61) e il Piemonte (53), mentre tra le specialità il primato spettava alla Valle d'Aosta (95), alla P.a. di Trento (82) e alla Sicilia (77).

Per quanto riguarda la distribuzione dei regolamenti tra i macrosettori di intervento, si conferma un quadro sensibilmente diverso rispetto a quello rilevato per la produzione legislativa.

Nel 2025 prevalgono i regolamenti riconducibili ai servizi alla persona e alla comunità (42,7%), seguiti da quelli relativi allo sviluppo economico (23,5%), al territorio, ambiente e infrastrutture (17,3%) e all'ordinamento istituzionale (14,2%).

Per le leggi, invece, i settori maggiormente interessati risultano i servizi alla persona e la finanza regionale, entrambi attestati al 29,0%, seguiti dal territorio (12,3%), dallo sviluppo economico (10,8%) e dall'ordinamento istituzionale (9,8%).

Una configurazione analoga emerge anche dai dati del 2024. In quell'anno i regolamenti hanno interessato prevalentemente i servizi (46,1%), seguiti dallo sviluppo economico (27,5%), dal territorio (13,9%) e dall'ordinamento istituzionale (9,8%). Le leggi, al contrario, hanno riguardato soprattutto la finanza regionale (32,9%), seguita dai servizi (24,3%), dallo sviluppo economico (12,2%), dall'ordinamento istituzionale (11,2%) e dal territorio (10,7%).

Tale divario potrebbe essere spiegato dal fatto che i regolamenti sono frequentemente chiamati ad attuare più disposizioni contenute in una stessa legge o addirittura in leggi approvate negli anni precedenti. In alcuni casi essi costituiscono, inoltre, atti attuativi di norme inserite nelle leggi di stabilità che, pur incidendo su una pluralità di settori materiali, vengono classificate nel macrosettore della finanza regionale, rendendo meno evidente la distribuzione effettiva degli interventi per materia.

Quanto, infine, alle materie oggetto della produzione regolamentare, risultano sostanzialmente confermate le tendenze già emerse negli anni precedenti. Continuano, infatti, a prevalere alcuni ambiti materiali specifici all'interno dei diversi macrosettori: il personale e l'amministrazione nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; lo sviluppo rurale (agricoltura e foreste, caccia, pesca e itticoltura), cui nel 2025 si aggiunge il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, nello "sviluppo economico e attività produttive"; la protezione della natura e, nell'ultimo anno, le risorse idriche e la difesa del suolo, nell'ambito del macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture"; i servizi sociali e la tutela della salute, affiancati nel 2025 dall'istruzione scolastica e universitaria e dai beni e dalle attività culturali, nei "servizi alla persona e alla comunità".

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti, anche per la produzione regolamentare valgono le medesime considerazioni formulate con riferimento alla produzione legislativa. Si tratta, infatti, di ambiti riconducibili tanto a competenze tradizionalmente regionali quanto a materie attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale del 2001, nelle quali queste ultime manifestano da tempo una significativa capacità di iniziativa normativa. In tali settori le Regioni hanno spesso promosso interventi innovativi che, in alcuni casi, sono stati successivamente recepiti e generalizzati dal legislatore statale. Particolarmente significativo è il caso delle misure di sostegno nel settore dei servizi sociali, frequentemente introdotte a livello regionale attraverso risorse proprie e successivamente estese dallo Stato all'intera collettività dei cittadini in condizioni di disagio economico.

3.2

Regolamenti regionali: Tabelle

La produzione normativa regionale nel 2025

Tabella 1 Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa

Regioni e province autonome	Leggi* (A)	Regolamenti (B)	Prod. normativa (C)	B/C Percentuale
Abruzzo	36	1	37	2,7%
Basilicata	57	2	59	3,4%
Calabria	51	15	66	22,7%
Campania	35	3	38	7,9%
Emilia-Romagna	13	0	13	0%
Lazio	21	26	47	55,3%
Liguria	22	1	23	4,3%
Lombardia	21	9	30	30%
Marche	27	4	31	12,9%
Molise	20	4	24	16,7%
Piemonte	24	7	31	22,6%
Puglia	20	13	33	39,4%
Toscana	51	12	63	19%
Umbria	11	2	13	15,4%
Veneto	26	6	32	18,8%
Totale Regioni ordinarie	435	105	540	19,4%
Friuli Venezia Giulia	20	70	90	77,8%
P. a. Bolzano**	19	158	177	89,3%
P. a. Trento	12	14	26	53,8%
Sardegna	36	0	36	0%
Sicilia	30	2	32	6,3%
Trentino-Alto Adige	11	9	20	45%
Valle d'Aosta	30	0	30	0%
Totale Regioni spec. e P.a.	158	253	411	61,6%
TOTALE	593	358	951	37,6%

* Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie.

** I 158 atti indicati sono: 29 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 23 di manutenzione, e 129 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 19 di manutenzione.

Tabella 2 Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli

Regioni e province autonome	Articoli leggi (A)	Art. regolamenti (B)	Prod. normativa (C)	B/C Percentuale
Abruzzo	585	24	609	3,9%
Basilicata	429	12	441	2,7%
Calabria	410	113	523	21,6%
Campania	317	61	378	16,1%
Emilia-Romagna	220	0	220	0%
Lazio	281	172	453	38%
Liguria	257	20	277	7,2%
Lombardia	209	37	246	15%
Marche	318	33	351	9,4%
Molise	167	9	176	5,1%
Piemonte	310	94	404	23,3%
Puglia	210	131	341	38,4%
Toscana	806	251	1.057	23,7%
Umbria	105	12	117	10,3%
Veneto	216	70	286	24,5%
Totale Regioni ordinarie	4.840	1.039	5.879	17,7%
Friuli Venezia Giulia	550	958	1.508	63,5%
P. a. Bolzano	286	172	458	37,6%
P. a. Trento	231	84	315	26,7%
Sardegna	253	0	253	0%
Sicilia	336	11	347	3,2%
Trentino-Alto Adige	65	89	154	57,8%
Valle d'Aosta	537	0	537	0%
Totale Regioni spec. e P.a.	2.258	1.314	3.572	36,8%
TOTALE	7.098	2.353	9.451	24,9%

Tabella 3 Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi

Regioni e province autonome	Commi leggi (A)	Co. regolamenti (B)	Prod. normativa (C)	B/C Percentuale
Abruzzo	1.475	73	1.548	4,7%
Basilicata	880	31	911	3,4%
Calabria	961	301	1.262	23,9%
Campania	798	244	1.042	23,4%
Emilia-Romagna	396	0	396	0%
Lazio	753	303	1.056	28,7%
Liguria	443	67	510	13,1%
Lombardia	776	106	882	12%
Marche	735	77	812	9,5%
Molise	356	29	385	7,5%
Piemonte	579	230	809	28,4%
Puglia	665	420	1.085	38,7%
Toscana	1.907	624	2.531	24,7%
Umbria	286	39	325	12%
Veneto	387	200	587	34,1%
Totale Regioni ordinarie	11.397	2.744	14.141	19,4%
Friuli Venezia Giulia	4.037	1.923	5.960	32,3%
P. a. Bolzano	896	883	1.779	49,6%
P. a. Trento	655	129	784	16,5%
Sardegna	728	0	728	0%
Sicilia	755	48	803	6%
Trentino-Alto Adige	102	230	332	69,3%
Valle d'Aosta	1.224	0	1.224	0%
Totale Regioni spec. e P.a.	8.397	3.213	11.610	27,7%
TOTALE	19.794	5.957	25.751	23,1%

Tabella 4 Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in parole

Regioni e province autonome	Parole leggi (A)	Par. regolamenti (B)	Prod. normativa (C)	B/C Percentuale
Abruzzo	127.517	5.525	133.042	4,2%
Basilicata	30.868	n.d.	n.d.	–
Calabria	67.343	14.830	82.173	18%
Campania	69.918	8.043	77.961	10,3%
Emilia-Romagna	231.896	0	231.896	0%
Lazio	98.188	40.057	138.245	29%
Liguria	48.209	7.469	55.678	13,4%
Lombardia	94.719	18.614	113.333	16,4%
Marche	52.437	5.632	58.069	9,7%
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	–
Piemonte	45.931	17.849	63.780	28%
Puglia	42.447	16.878	59.325	28,5%
Toscana	176.467	49.891	226.358	22%
Umbria	23.201	2.142	25.343	8,5%
Veneto	36.810	30.205	67.015	45,1%
Totale Regioni ordinarie	1.145.951	217.135	1.363.086	15,9%
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	–
P. a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	–
P. a. Trento	54.845	13.415	68.260	19,7%
Sardegna	n.d.	0	n.d.	–
Sicilia	69.850	5.100	74.950	6,8%
Trentino-Alto Adige	10.045	18.591	28.636	64,9%
Valle d'Aosta	114.899	0	114.899	0%
Totale Regioni spec. e P.a.	249.639	37.106	286.745	12,9%
TOTALE	1.395.590	254.241	1.649.831	15,4%

Tabella 5 **Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie**

1 di 3

Macrosettore		Materia		Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	1
		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	2
		4	Personale e amministrazione	36
		5	Enti locali, decentramento	2
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	10
		7	Multimateria	0
		TOTALE		51
2	Sviluppo economico e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	0
		3	Industria	0
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	16
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	1
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	9
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	24
		10	Caccia, pesca e itticoltura	10
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario, ecc.	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, ecc.)	15
		13	Multimateria	0
		TOTALE		84

Tabella 5

2 di 3

Macrosettore		Materia		Reg.
3	Territorio, Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	7
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	29
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	3
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	7
		7	Protezione civile	4
		8	Altro (es.usi civili)	0
		9	Multimateria	1
		TOTALE		62
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	28
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	58
		4	Istruzione scolastica e universitaria	23
		5	Formazione professionale	12
		6	Lavoro	4
		7	Previdenza complementare e integrativa	4
		8	Beni e attività culturali	17
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	2
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	2
		14	Multimateria	0
		TOTALE		153

Tabella 5

3 di 3

	Macrosettore	Materia	Reg.
5	Finanza regionale	1 Bilancio	0
		2 Contabilità regionale	2
		3 Tributi	3
		4 Multimateria	1
		TOTALE	6
6	Multisettoe*		2
TOTALE			358

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

Tabella 6 Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare

Regioni e province autonome	Regolamenti (A)	Manutenzione (B)	B/A Percentuale
Abruzzo	1	0	0%
Basilicata	2	0	0%
Calabria	15	9	60%
Campania	3	1	33,3%
Emilia-Romagna	0	0	–
Lazio	26	22	84,6%
Liguria	1	0	0%
Lombardia	9	6	66,7%
Marche	4	0	0%
Molise	4	2	50%
Piemonte	7	3	42,9%
Puglia	13	5	38,5%
Toscana	12	7	58,3%
Umbria	2	1	50%
Veneto	6	2	33,3%
Totale Regioni ordinarie	105	58	55,2%
Friuli Venezia Giulia	70	41	58,6%
P. a. Bolzano*	158	42	26,6%
P. a. Trento	14	14	100%
Sardegna	0	0	–
Sicilia	2	0	0%
Trentino-Alto Adige	9	5	55,6%
Valle d'Aosta	0	0	–
Totale Regioni spec. e P.a.	253	102	40,3%
TOTALE	358	160	44,7%

* I 158 atti indicati sono: 29 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali), di cui 23 di manutenzione, e 129 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali), di cui 19 di manutenzione.

Tabella 7 Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2025

Regioni e province autonome	Emanati	Abrogati	Vigenti al 31/12
Abruzzo*	144	19	125
Basilicata	132	6	126
Calabria**	326	60	266
Campania	171	6	165
Emilia-Romagna	123	72	51
Lazio	509	73	436
Liguria	168	76	92
Lombardia	271	94	177
Marche***	169	64	105
Molise	97	17	80
Piemonte	457	164	293
Puglia	560	116	444
Toscana	473	147	326
Umbria	288	102	186
Veneto	125	53	72
Totale Regioni ordinarie	4.013	1.069	2.944
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P. a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P. a. Trento	1.178	653	525
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	309	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	131	80	51
Totale Regioni spec. e P.a.	1.618	733	576
TOTALE	5.631	1.802	3.520

* I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1981.

** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1982.

*** La difformità del dato, rispetto a quello indicato nei precedenti Rapporti, è dovuto a un riconteggio dei regolamenti da parte della Regione.

La legislazione in Europa

a cura dell'Osservatorio per la legislazione e le politiche pubbliche
della Camera dei deputati

4.1

Dati di sintesi sulla legislazione in Europa

Nelle sottostanti tabelle sono riportati i dati di sintesi della produzione legislativa negli Stati oggetto del presente approfondimento. Come data di inizio legislatura è indicata quella della prima seduta, rispettivamente, dell'Assemblea Nazionale in Francia, del Bundestag in Germania, della Camera dei Comuni nel Regno Unito e del Congresso dei deputati in Spagna. Per ulteriori elementi – compresa la distribuzione per anno delle leggi e il loro elenco – si rinvia al tema dell'attività parlamentare “La legislazione in Europa” disponibile su www.temi.camera.it.

Se si suddivide il numero delle leggi per i mesi di legislatura al 31 agosto 2026, si ricava che la Francia ha approvato in media 6 leggi al mese, la Germania 11, il Regno Unito 3, la Spagna 2 (il dato dell'Italia, all'ultima rilevazione del 13 settembre 2026, è di 7,5 leggi al mese).

Tabella 1

Leggi approvate dall'inizio della legislatura

Dati aggiornati al 31 agosto 2026

	Inizio legislatura	Leggi approvate da inizio legislatura
Francia	18 luglio 2024	144
Germania	25 marzo 2025	164
Regno Unito	9 luglio 2024	65
Spagna	17 agosto 2023	72

Tabella 2 **Leggi approvate per iniziativa**
Dati aggiornati al 31 agosto 2026

	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare	Iniziativa mista o altra
Francia	40%	60%	
Germania	85,4%	14,6%	
Regno Unito	87,7%	12,3%	
Spagna	82,3%	17,7%	

4.1.1 **Francia**

Nella XVII legislatura in corso (iniziata il 18 luglio 2024) il Parlamento francese ha approvato, al 31 agosto 2026, complessivamente 144 leggi; in particolare si tratta di 9 leggi organiche, 2 leggi speciali (entrambe previste dall'articolo 45 della legge organica del 1° agosto 2001, in materia di bilancio), 133 leggi ordinarie.

Tra queste ultime, 3 leggi sono state adottate ai sensi dell'articolo 49, comma 3 della Costituzione (che consente al governo di far approvare una legge senza il voto dell'Assemblea nazionale, a meno che non venga presentata e votata una mozione di sfiducia).

Per 90 leggi ordinarie, 7 leggi organiche e 1 legge speciale si è fatto ricorso alla procedura accelerata (la procedura accelerata, prevista dall'articolo 45 della Costituzione e disciplinata dai Regolamenti parlamentari, permette, su richiesta del Governo ed entro determinati limiti, di derogare ai tempi di discussione prescritti per un disegno o per una proposta di legge nelle aule delle due Camere).

La *Commission mixte paritaire* è intervenuta su 52 disegni di legge di cui 21 d'iniziativa governativa e 31 d'iniziativa parlamentare.

Si ricorda che la Commissione mista paritaria (CMP), disciplinata dall'articolo 45 della Costituzione e dai regolamenti dell'Assemblea nazionale e del Senato è una commissione composta da sette deputati e sette senatori che può essere convocata su iniziativa del Primo ministro o su iniziativa congiunta dei Presidenti delle due Assemblies per le proposte di legge, in caso di disaccordo persistente tra le stesse Assemblies su un progetto o una proposta di legge al fine di favorire la conciliazione delle stesse Assemblies su un testo comune.

Nello stesso periodo sono state adottate 31 ordinanze.

Grafico 1 Leggi approvate in Francia: Ripartizione per iniziativa

Legislatura XVII; Dati aggiornati al 31 agosto 2026

PARLAMENTO

86

144

GOVERNO

58

60%

40%

Le leggi approvate in Francia sono state per il 59,7% (86) di iniziativa parlamentare e per il 40,3% (58) di iniziativa governativa.

La legge organica in Francia è un tipo particolare di legge con rango superiore rispetto alle leggi ordinarie ed è prevista dall'articolo 46 della Costituzione.

Con le leggi organiche si interviene principalmente in relazione al funzionamento delle istituzioni politiche (es. composizione e funzionamento del Parlamento, modalità di elezione dei membri, ecc.) o altre questioni regolamentate dalla Costituzione; a livello procedurale le leggi organiche devono essere approvate dal Parlamento con una maggioranza assoluta e sono soggette al controllo preventivo da parte del Consiglio costituzionale (*Conseil constitutionnel*), che verifica la loro conformità alla Costituzione prima della loro promulgazione.

In base all'art. 38 della Costituzione francese, le ordinanze sono invece un atto normativo adottato dal Governo su delega del Parlamento. Si tratta di uno strumento legislativo che permette al Governo di intervenire con maggiore rapidità in settori in cui normalmente è prevista la riserva di legge. Il Parlamento concede l'autorizzazione con legge (*loi d'habilitation*); le ordinanze entrano in vigore al momento della loro pubblicazione ma perdono efficacia se il progetto di legge di ratifica non è presentato al Parlamento entro la data stabilita dalla legge di autorizzazione. Alla scadenza del termine fissato dalla legge di autorizzazione le ordinanze non potranno essere modificate se non per legge.

L'ambito di intervento in cui si sono registrati il maggior numero di interventi legislativi è stato quello di ambito istituzionale interno (29,2%); il secondo principale settore d'intervento è l'ordinamento istituzionale estero (22,9%), con il quale vengono classificate prevalentemente le leggi di ratifica. Si veda il [paragrafo 4.1.5](#) "Il confronto tra Paesi".

4.1.2

Germania

Nella XXI legislatura in corso (iniziata il 25 marzo 2025) il Parlamento tedesco ha approvato in totale, al 31 agosto 2026, 164 leggi federali ordinarie di cui 140 di iniziativa governativa (pari al 85,4 % del totale) e 24 di iniziativa parlamentare (pari al 14,6 % del totale).

Per una legge si è ricorso alla procedura di conciliazione ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della *Grundgesetz*.

Tale procedimento è attivato dal Bundesrat che può, entro tre settimane dalla trasmissione del testo di legge approvato dal Bundestag, richiedere la convocazione di una Commissione di conciliazione composta da membri di entrambi i rami del Parlamento, al fine di procedere a un esame congiunto del provvedimento.

La composizione e il funzionamento di tale organo sono disciplinati da un apposito regolamento interno, adottato dal Bundestag con l'approvazione del Bundesrat. I componenti del Bundesrat designati in seno alla Commissione operano senza vincolo di mandato.

Qualora per l'approvazione di una legge sia necessario il consenso espresso del Bundesrat (*Zustimmungsgesetze*), la facoltà di chiedere la convocazione della Commissione spetta parimenti al Bundestag e al Governo federale. Nell'ipotesi in cui la Commissione proponga modifiche al testo originario, il Bundestag è tenuto a sottoporre il provvedimento a una nuova deliberazione.

Inoltre, 10 leggi contengono deleghe al Governo federale per l'emanazione di *Rechtsverordnungen*, ovvero di un regolamento, ai sensi dell'articolo 80 della *Grundgesetz*.

Il Governo federale, un Ministro o i governi dei *Länder* possono infatti essere autorizzati per legge a emanare *Rechtsverordnungen*. La legge di delega deve definire in modo puntuale il contenuto, l'oggetto e la portata dell'autorizzazione concessa. Il regolamento deve esplicitare il proprio fondamento giuridico e l'eventuale sub-delega del potere regolamentare deve essere espressamente prevista dalla legge e attuata mediante ulteriore regolamento.

Il secondo comma dell'articolo 80 precisa che, salvo diversa disposizione di legge, è necessaria l'approvazione del Bundesrat per le ordinanze governative o ministeriali concernenti:

- i principi generali e le tariffe dei servizi postali, di telecomunicazione e ferroviari della Federazione;
- la costruzione e l'esercizio delle ferrovie;
- le materie regolate da leggi federali che richiedono l'assenso del Bundesrat o che sono eseguite dai *Länder* (sia come materia propria, sia per incarico della Federazione).

Grafico 2 Leggi approvate in Germania: Ripartizione per iniziativa

Legislatura XXI; Dati aggiornati al 31 agosto 2026

PARLAMENTARE

24

14,6%

164

GOVERNO FEDERALE

140

85,4%

Inoltre, a norma del terzo comma, il Bundesrat ha la facoltà di sottoporre al Governo federale proposte per l'adozione di ordinanze normative che ricadano nella sua sfera di approvazione.

Infine, il quarto comma, prevede altresì che qualora i governi dei *Länder* siano delegati da una legge federale a emanare ordinanze normative, i medesimi sono autorizzati a disciplinare la materia anche con propria legge.

Nel periodo di riferimento sono state inoltre approvate le Leggi di bilancio del 2025 e del 2026 ai sensi dell'articolo 110 della *Grundgesetz*.

In particolare, in materia di procedimento di approvazione, l'articolo sopracitato stabilisce che la proposta di legge di bilancio preventivo e le proposte di legge di modificazione della legge di bilancio e del bilancio preventivo, vengono presentate contemporaneamente al Bundestag e al Bundesrat il quale ha la facoltà di prendere posizione sulle proposte entro sei settimane, e sulle proposte di modificazione entro tre settimane.

I settori di intervento principali sono stati territorio, ambiente e infrastrutture (23,2%) e ordinamento istituzionale interno (16,5%). Si veda il [paragrafo 4.1.5](#) "Il confronto tra Paesi".

4.1.3

Regno Unito

Nella legislatura in corso, la 59-esima (iniziata il 9 luglio 2024; la prima legislatura del Regno Unito ebbe inizio il 1° gennaio 1801) il Parlamento del Regno Unito ha approvato complessivamente, al 31 agosto 2026, 65 provvedimenti legislativi, tutti afferenti alle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Acts*). Nello stesso periodo, sono stati adottati circa 2.681 *Statutory Instruments*.

Si ricorda, nell'ordinamento del Regno Unito gli *Statutory Instruments* sono strumenti di legislazione delegata; categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte

Grafico 3 Leggi approvate nel Regno Unito: Ripartizione per iniziativa

Legislatura 59^a; Dati aggiornati al 31 agosto 2026

PARLAMENTO

8

65

GOVERNO

57

12,3%

87,7%

assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato (è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*) ovvero, in altri casi, con incidenza meramente formale (ad esempio, i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale, previa delega parlamentare, per fissare il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, è da rilevare che la maggioranza dei provvedimenti approvati nel periodo di riferimento sono di origine governativa, in quanto solo 8 hanno origine parlamentare. Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo prevalente nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

L'ambito di intervento in cui si sono registrati il maggior numero di interventi legislativi è stato l'ordinamento istituzionale interno (36,9%), seguito da servizi alle persone e alla comunità (16,9%). Si veda il [paragrafo 4.1.5](#) "Il confronto tra Paesi".

4.1.4

Spagna

Nella XV legislatura in corso, iniziata il 17 agosto 2023, il Parlamento spagnolo (Cortes Generales) ha approvato complessivamente (alla data del 31 agosto 2026) 72 leggi: in particolare si tratta di 12 leggi organiche, 20 leggi ordinarie e 40 leggi di conversione di regi decreti legge (il 55,5% delle leggi quindi è dato dai decreti-legge convertiti).. Nello stesso periodo non sono stati convertiti 10 regi decreti-legge. Nella legislatura in corso, non sono stati fin qui adottati decreti legislativi.

Grafico 4 **Leggi approvate in Spagna: Ripartizione per iniziativa**

Legislatura XV; Dati aggiornati al 31 agosto 2026

PARLAMENTO

11

17,7%

72

GOVERNO

51

82,3%

Tutti i 40 decreti legge approvati sono il risultato della loro trasformazione in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di inserirvi delle modifiche (per dettagli cfr. *infra*). Le leggi (ordinarie e organiche) approvate in Spagna sono state per il 82,3% di iniziativa governativa (considerando sia le leggi di conversione sia le altre leggi di iniziativa governativa) e per il 17,7% di iniziativa parlamentare.

I settori di intervento in cui si sono registrati il maggior numero di interventi legislativi sono stati quello dei servizi alle persone e alle comunità (30,6%) e dell'ordinamento istituzionale interno (23,6%), seguiti da quello relativo a territorio, ambiente e infrastrutture (19,4%). Si veda il [paragrafo 4.1.5](#) "Il confronto tra Paesi".

Si ricorda che le leggi organiche sono previste dalla Costituzione spagnola (art. 81) per disciplinare alcune materie fondamentali, quali la disciplina dei diritti fondamentali e del regime elettorale, l'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome, la disciplina di organi costituzionali o di rilievo costituzionale e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati con i quali si realizza la cessione dell'esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione ad organizzazioni o Istituzioni internazionali. La *ley orgánica* non è sovraordinata alla legge ordinaria, ma necessita di un consenso politico più vasto in ambiti di particolare rilievo per l'attuazione della Costituzione spagnola. Infatti, per la sua approvazione è previsto un iter più rigoroso: non può essere approvata da una Commissione in sede deliberante; le materie da essa disciplinate non possono essere oggetto di delegazione legislativa né di iniziativa legislativa popolare; deve essere approvata dalla maggioranza assoluta del Congresso nella votazione finale sull'insieme del progetto (art. 81, comma 2), contrariamente alla legge ordinaria, che esige il consenso della maggioranza dei presenti (art. 79, comma 2).

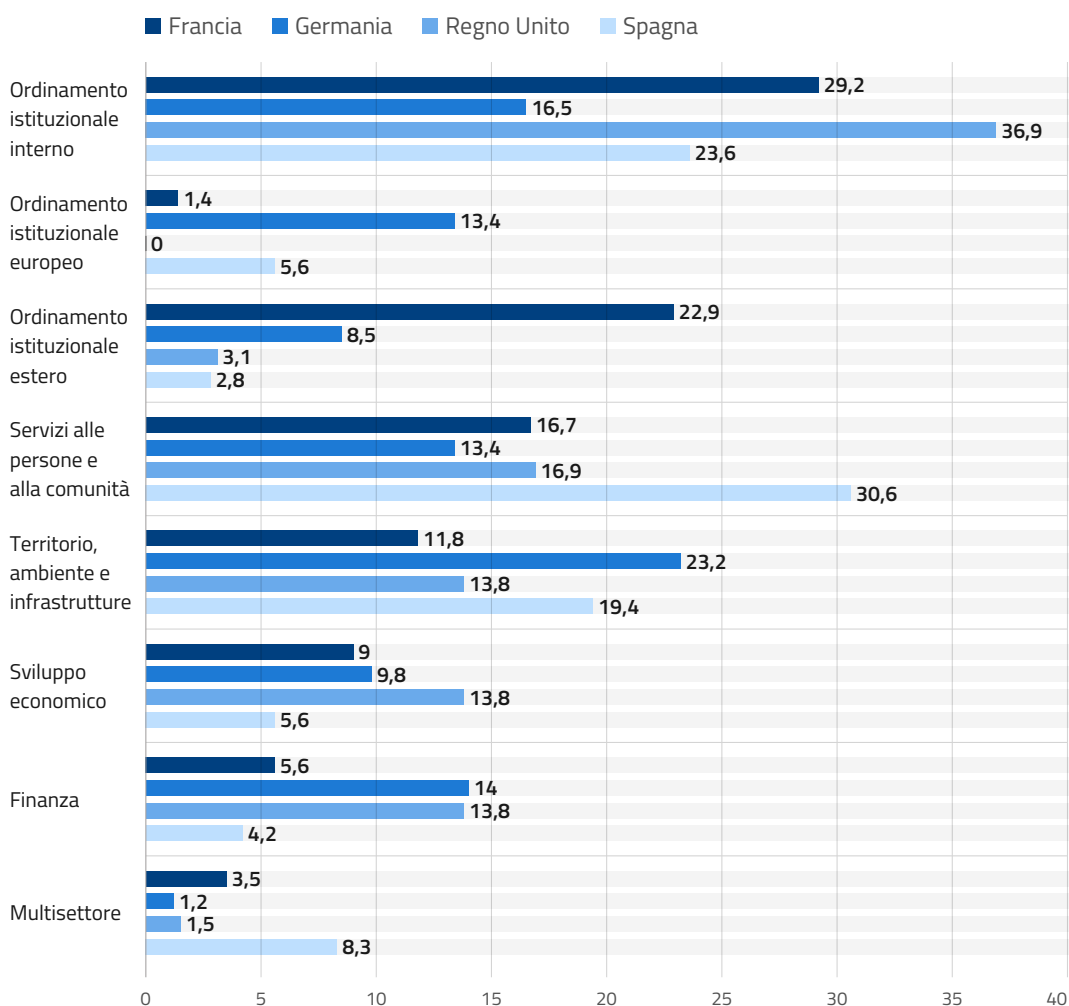
In base all'articolo 86 della Costituzione, in caso di straordinaria e urgente necessità, inoltre il Governo può adottare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di regi decreti-legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle Istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I della

Costituzione, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale. Il Senato non ha alcuna competenza in tema di decreti-legge, approvati in via esclusiva dal Congresso dei deputati, senza peraltro la possibilità di emendarli. Il Congresso dei deputati, infatti, non può modificare il testo dei decreti-legge ma solo convalidarli o rifiutarli entro trenta giorni dalla promulgazione. Nel medesimo termine i decreti possono essere anche trasformati in progetti di legge urgenti, ferma restando la loro vigenza nel testo originario per il periodo di tempo sopra indicato.

4.1.5 Confronto tra Paesi

Grafico 5 Leggi approvate per ambito di intervento

Dati aggiornati al 31 agosto 2026; Valori percentuali



4.2

Procedimento legislativo e procedure parlamentari in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: alcune tendenze

Al fine di contestualizzare i dati quantitativi contenuti nel precedente paragrafo, è di seguito offerta una ricognizione di alcune recenti — sono oggetto di analisi gli anni 2025 e 2026 — tendenze nella legislazione e nell'attività parlamentare di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sono state in particolare oggetto di attenzione le vicende normative e parlamentari che più attengono alle modalità di lavoro delle assemblee legislative, al sistema delle fonti e alle politiche della legislazione.

4.2.1

Francia

Con riferimento agli aspetti sopra richiamati, merita segnalare, per la Francia, come il sistema istituzionale e le procedure parlamentari risultino condizionati dall'assenza di una maggioranza politica all'Assemblea nazionale che comporta la formazione di governi di minoranza¹.

In primo luogo, testimonia questa situazione il ricorso per due anni consecutivi alla procedura di **esercizio provvisorio**, ai sensi dell'articolo 47.4 della Costituzione.

¹ Come è noto, questo è possibile nell'assetto costituzionale francese perché il Primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Il Primo ministro propone poi i nomi dei Ministri al Presidente che formalmente li nomina. Il Governo è perciò immediatamente in carica e non necessita di un voto di fiducia. Infatti, nonostante debba intercorrere un rapporto di fiducia implicito tra Assemblea nazionale e Governo, secondo una prassi consolidata, la richiesta di fiducia ai sensi dell'articolo 49, primo comma, è considerata una facoltà e non un obbligo. È prassi, negli ultimi 30 anni, che il Primo ministro impegni la responsabilità del Governo sul programma o su una dichiarazione di politica generale attraverso un voto. Si ricorda a tal riguardo che il Governo è tenuto a dimettersi se l'Assemblea nazionale approva una mozione di sfiducia o respinge il programma o una dichiarazione di politica generale, ai sensi dell'articolo 50 della Costituzione. La mozione di sfiducia deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, computandosi i soli voti favorevoli (articolo 49, secondo comma).

In attuazione di tale disposizione, infatti, qualora la legge finanziaria non venga promulgata prima dell'inizio dell'esercizio, il Governo chiede d'urgenza al Parlamento l'autorizzazione a riscuotere le imposte e autorizza con decreto il finanziamento dei cosiddetti *services votés*, ossia le dotazioni minime indispensabili per proseguire l'attività dei servizi pubblici entro i limiti previsti per l'anno precedente. La procedura è disciplinata dall'articolo 45 della *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF), che prevede la possibilità di ricorrere al voto separato sulla prima parte del bilancio relativa alle entrate ovvero di approvare un'apposita "legge speciale" (*loi spéciale*), limitata all'autorizzazione a riscuotere le imposte esistenti e a contrarre prestiti, seguita da un decreto di ripartizione dei crediti per i servizi votati.

Prima del 2024 allo strumento della legge speciale si era fatto ricorso una sola volta, per l'esercizio 1980, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della legge finanziaria da parte del Consiglio costituzionale.

Nella legislatura in corso le leggi speciali di autorizzazione all'esercizio provvisorio sono state due: la [legge n. 2024-1188 del 20 dicembre 2024](#) e la [legge n. 2025-1316 del 26 dicembre 2025](#). Peraltro, con la legge n. 2024-1188, tenuto conto che a dicembre 2024 non era stata ancora approvata la legge di finanziamento della sicurezza sociale per il 2025, gli enti previdenziali sono stati comunque autorizzati a garantire il pagamento delle prestazioni dovute fino all'entrata in vigore di quest'ultima.

Le leggi di finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale per il 2025 e il 2026 della sicurezza sociale² per il 2025 sono state infatti approvate oltre il termine del 31 dicembre dell'anno precedente: quelle per il 2025, rispettivamente, il 14 febbraio 2025 (legge finanziaria n. [2025-127](#)) e il 28 febbraio 2025 (legge di finanziamento della sicurezza

² In Francia la manovra annuale si articola in due distinti provvedimenti. La legge finanziaria (*loi de finances*, LF), disciplinata dall'articolo 47 della Costituzione e dalla legge organica n. 2001-692 del 1° agosto 2001 relativa alle leggi finanziarie (LOLF), determina la natura, l'importo e la destinazione delle entrate e delle spese dello Stato. La legge di finanziamento della sicurezza sociale (*loi de financement de la sécurité sociale*, LFSS), introdotta dalla revisione costituzionale del 22 febbraio 1996 (articolo 47.1 della Costituzione), determina le condizioni generali dell'equilibrio finanziario della sicurezza sociale e, tenuto conto delle previsioni di entrata, ne fissa gli obiettivi di spesa, tra cui l'obiettivo nazionale di spesa dell'assicurazione malattia (ONDAM). Per entrambe la Costituzione prevede tempi di esame massimi.

sociale n. [2025-199](#)), per il 2026 la legge finanziaria, è stata promulgata il 19 febbraio 2026 ([legge n. 2026-103](#)). Per la sua approvazione si è fatto ricorso alla procedura del “voto bloccato” di cui all’articolo 49.3 della Costituzione.

La procedura del “**voto bloccato**” consente al Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all’Assemblea nazionale sul voto di un testo: il testo si considera approvato senza votazione, a meno che una mozione di sfiducia (*motion de censure*), presentata entro le 24 ore successive, non sia approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea (289 deputati), computandosi i soli voti favorevoli alla mozione.

Dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008 lo strumento è utilizzabile senza limiti per i progetti di legge finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale e, per ciascuna sessione, per un solo altro progetto o proposta di legge. Sul progetto di legge finanziaria per il 2026 il governo Lecornu vi ha fatto ricorso tre volte: il 20 gennaio 2026 sulla prima parte (entrate), il 23 gennaio sulla seconda parte (spese) e sull’insieme del testo in nuova lettura, il 30 gennaio in lettura definitiva. Tutte le mozioni di sfiducia sono state respinte e il testo è stato considerato definitivamente approvato il 2 febbraio 2026. Ciò è avvenuto, peraltro, nonostante al momento della sua formazione — e anche questa è una singolarità nella storia istituzionale francese — il secondo governo Lecornu si fosse impegnato a non fare ricorso alla procedura del voto bloccato: l’impegno è stato annunciato dal Primo ministro dinanzi all’Assemblea nazionale nella dichiarazione di politica generale del 14 ottobre 2025, subito dopo la formazione del secondo governo.

Il ricorso alla procedura di cui all’articolo 49.3 è rimasto frequente anche nella legislatura in corso, dopo il forte incremento registrato nella legislatura precedente. Se dal 1958 all’inizio del 2020 l’articolo 49.3 è stato utilizzato complessivamente 89 volte, si conta un solo ricorso nella XV legislatura (2017-2022; si trattava della riforma delle pensioni). Nella XVI legislatura (2022-2024) il governo Borne vi ha fatto ricorso 23 volte in circa venti mesi, avvicinandosi al primato del governo Rocard (28 ricorsi tra il 1988 e il 1991). Nella XVII legislatura, iniziata nel luglio 2024, i ricorsi sono stati finora otto, tutti su testi finanziari. Il governo Barnier è l’unico, nella storia della V Repubblica, a essere caduto per l’approvazione di una mozione di sfiducia presentata in risposta al ricorso all’articolo 49.3, il 4 dicembre 2024.

Significativo risulta anche il ricorso alla procedura prevista dall'articolo 49.1, in base al quale il Primo ministro può impegnare la responsabilità del Governo sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale; in tal caso è sufficiente la maggioranza dei voti espressi. Dal 1958 al 2024 la procedura era stata attivata 41 volte da 22 Primi ministri, sempre con esito favorevole al Governo. Dal 2022, in assenza di una maggioranza assoluta, nessuno dei governi che si sono succeduti (Borne, Attal, Barnier, Bayrou e Lecornu) ha chiesto la fiducia all'Assemblea sulla dichiarazione di politica generale resa all'inizio del mandato. Tra l'altro, nel 2025, per la prima volta nella V Repubblica, un governo (il governo presieduto da François Bayrou) ha rassegnato le dimissioni perché è stato battuto nel voto richiesto su una dichiarazione di politica generale ai sensi dell'articolo 49.1. Il Primo ministro, l'8 settembre 2025, aveva scelto di sottoporsi al voto per ottenere il sostegno dell'Assemblea al proprio piano di riduzione del debito pubblico, in vista della manovra per il 2026; l'ultimo precedente di un governo battuto su una questione di fiducia risaliva alla IV Repubblica (governo Gaillard, 1958).

Rilevante risulta anche in questa legislatura (nella XVII legislatura il Consiglio costituzionale ha reso 48 decisioni di controllo preventivo sulle leggi — decisioni DC — rispetto alle 29 della XVI legislatura, durata però solo due anni, dal giugno 2022 al luglio 2024, e alle 90 della XV legislatura), il ricorso, previsto in Costituzione³, al parere **preventivo di costituzionalità** del Consiglio costituzionale sulle leggi approvate.

³ Ai sensi dell'articolo 61, secondo comma, della Costituzione, le leggi ordinarie, prima della promulgazione, possono essere deferite al Consiglio costituzionale dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato o, a seguito della revisione costituzionale del 1974, da sessanta deputati o sessanta senatori; le leggi organiche e i regolamenti delle assemblee sono invece sottoposti obbligatoriamente al controllo. Il Consiglio si pronuncia entro un mese o otto giorni se il Governo dichiara l'urgenza. Il rinvio (c.d. *saisine*) sospende il termine per la promulgazione. La riforma del 1974 ha fatto del ricorso preventivo uno strumento a disposizione delle minoranze parlamentari: le statistiche mostrano che dall'inizio dell'utilizzo dell'istituto sino al 30 giugno 2026 le *saisines* presentate da deputati sono state 540, quelle presentate da senatori oltre 340, a fronte di 222 presentate dal Primo ministro (fonte: [Conseil constitutionnel, bilan statistique](#)). Dal 2010 il controllo preventivo è affiancato dal controllo successivo, attivabile nel corso di un giudizio mediante la questione prioritaria di costituzionalità (c.d. QPC, articolo 61-1 della Costituzione).

Ciò è avvenuto su leggi molto significative come, da ultimo, quella sul “fine vita” — ritenuta, salvo alcuni specifici aspetti⁴, costituzionale dal Consiglio — e quella sul divieto di accesso ai social per i minori di 15 anni, bocciata invece dal Consiglio nella sua disposizione centrale⁵.

Come è noto, i pareri del Consiglio costituzionale attengono anche ad aspetti della procedura legislativa. A questo riguardo significativo risulta il parere sulla legge in materia di semplificazione delle attività agricole, c.d. *loi Duplomb*, dal nome del senatore proponente Laurent Duplomb ([legge n. 2025-794 dell'11 agosto 2025](#) “visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur”). Questa legge — che conteneva disposizioni oggetto di ampia discussione, quali deroghe al divieto di uso di un insetticida ritenuto da una norma del 2018 pericoloso per la salute — aveva infatti conosciuto un iter parlamentare del tutto peculiare, nel quale gli stessi sostenitori della legge avevano fatto ricorso, all'Assemblea nazionale, a una mozione di rigetto — strumento di solito

4 [Legge n. 2026-794](#) del 18 agosto 2026 relativa al diritto all'aiuto a morire, approvata in lettura definitiva dall'Assemblea nazionale il 15 luglio 2026, dopo che il Senato aveva respinto il testo nelle diverse letture. Il rinvio al Consiglio costituzionale ([decisione n. 2026-910 DC del 14 agosto 2026](#)) è stato attivato non solo dal *quorum* previsto di deputati e di senatori, ma anche dal Primo ministro e dal Presidente del Senato. Il Consiglio ha dichiarato conformi a Costituzione le disposizioni esaminate, formulando tuttavia tre riserve di interpretazione: il medico che decide sulla richiesta presentata da una persona sottoposta a misura di protezione giuridica deve tenere conto delle osservazioni della persona incaricata della misura di protezione, che assiste o rappresenta la persona protetta; i farmacisti chiamati a preparare o dispensare la sostanza letale non possono essere obbligati a partecipare alla procedura, in forza della libertà di coscienza (la legge non estendeva loro la clausola di coscienza prevista per gli altri professionisti sanitari coinvolti); il responsabile di una struttura sanitaria o socio-sanitaria privata può rifiutare che la procedura si svolga nei propri locali quando essa sia manifestamente contraria alle finalità statutarie o al progetto della struttura, purché altre strutture locali siano in grado di rispondere al bisogno.

5 [Decisione n. 2026-911 DC del 14 agosto 2026](#), su ricorso di due gruppi composti ciascuno di oltre sessanta deputati. Il Consiglio ha dichiarato incostituzionale l'articolo 1 della legge, approvata definitivamente il 21 luglio 2026, che vietava l'accesso ai servizi di social network ai minori di 15 anni. Pur riconoscendo che il legislatore intendeva dare attuazione all'esigenza costituzionale di tutela dell'interesse superiore del minore, il Consiglio ha ritenuto che un divieto generale, applicabile a tutti i minori di 15 anni senza alcuna valutazione del rischio in relazione all'età, al grado di maturità e alla situazione familiare, e che implica per chiunque, anche maggiorenne, l'obbligo di dimostrare la propria età, non fosse né adeguato, né necessario, né proporzionato, comprimendo la libertà di espressione e di comunicazione e il diritto al rispetto della vita privata.

usato per bloccare l'esame di una proposta di legge — al fine invece di superare l'ostruzionismo e andare quindi direttamente all'esame della Commissione mista paritaria. La proposta di legge, presentata al Senato il 1° novembre 2024 e da questo approvata in prima lettura il 27 gennaio 2025, è stata esaminata con procedura accelerata. All'Assemblea nazionale, l'approvazione in prima lettura di una mozione di rigetto preliminare, motivata dai suoi promotori con l'esigenza di accelerare l'*iter* a fronte del deposito di oltre 3.500 emendamenti ritenuti ostruzionistici, ha consentito la prosecuzione del procedimento e la convocazione della commissione mista paritaria ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, della Costituzione. Il testo elaborato dalla commissione mista è stato approvato dal Senato il 2 luglio e dall'Assemblea nazionale l'8 luglio 2025.

Il Consiglio costituzionale, pur dichiarando incostituzionali nel merito alcune disposizioni della legge, ha ritenuto legittima questa procedura argomentando che i regolamenti parlamentari non hanno di per sé valore costituzionale, sicché la loro sola violazione non rende incostituzionale la procedura legislativa; il corretto svolgimento del dibattito democratico richiede che sia pienamente rispettato il diritto di emendamento e che parlamentari e Governo possano avvalersi senza ostacoli delle procedure a loro disposizione, il che implica che di tali facoltà non si faccia un uso manifestamente eccessivo. Alla luce delle “condizioni generali del dibattito”, l'approvazione della mozione di rigetto non ha quindi violato né il diritto di emendamento né le esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare. Il Consiglio ha inoltre precisato che, ai sensi dell'articolo 45 della Costituzione, il rigetto di un testo da parte di una delle due assemblee non interrompe l'*iter* volto all'approvazione di un testo definitivo, e che nulla ostava pertanto alla convocazione della commissione mista paritaria ([decisione n. 2025-891 DC del 7 agosto 2025](#)).

Da segnalare anche l'attenzione del Consiglio rispetto all'inserimento nei testi legislativi di **disposizioni eterogenee** rispetto alla *ratio* prevalente (si tratta di disposizioni definite in Francia *cavaliers législatifs*). Ai sensi dell'articolo 45, primo comma, della Costituzione, ogni emendamento è ammissibile in prima lettura purché presenti un legame, anche indiretto, con il testo presentato o trasmesso; il Consiglio dichiara, su ricorso o d'ufficio, l'incostituzionalità per vizio di procedura delle disposizioni introdotte in violazione di tale regola, senza pronunciarsi sul loro contenuto. Ad esempio, nella stessa decisione sulla *loi Duplomb* il Consiglio ha dichiarato non conforme l'articolo 8, introdotto in prima

lettura, che rafforzava i poteri di intervento e le sanzioni per prevenire la diffusione dei vigneti incolti, in quanto privo di qualsiasi legame con le disposizioni della proposta originaria. Nella decisione [n. 2025-899](#) DC del 30 dicembre 2025 sulla legge di finanziamento della sicurezza sociale per il 2026 il Consiglio ha inoltre censurato d'ufficio, in nove articoli, alcuni “cavalieri sociali” (*cavaliers sociaux*), ossia disposizioni estranee al contenuto che la legge organica riserva alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

Dopo l'approvazione della *loi Duplomb* — ma prima della pronuncia del Consiglio — una **petizione** all'Assemblea nazionale per richiedere la sua abrogazione, promossa da una studentessa ventitreenne, ha raccolto *online* oltre due milioni di firme. Questo ha testimoniato la vitalità dello strumento; in Francia si è trattato della prima petizione presentata sulla piattaforma dell'Assemblea nazionale a superare la soglia delle 500.000 firme, raggiunta in nove giorni. Raggiungendo tale soglia, ai sensi dell'articolo 148, comma 6, del Regolamento dell'Assemblea nazionale la petizione può essere iscritta per un dibattito in seduta pubblica. La decisione spetta tuttavia alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea. La petizione è stata presentata alla commissione affari economici, che ha deciso all'unanimità di esaminarla, ed è stata poi discussa in Assemblea senza voto finale, come previsto dal regolamento. Nel merito, la petizione evidenziava la violazione da parte della legge di alcune disposizioni del Codice dell'Ambiente e dei principi fondamentali della Carta dell'Ambiente del 2005. La fondatezza delle questioni sollevate ha peraltro trovato conferma nella citata decisione [n. 2025-891](#) con la quale il Consiglio ha dichiarato incostituzionali proprio alcune disposizioni che consentivano di derogare al divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari contenenti neonicotinoidi.

In questo contesto, una spinta alle petizioni è stata data dalla decisione di consentirne la presentazione su piattaforme elettroniche, attive dal 2020 sui siti dell'Assemblea nazionale e del Senato e dalle riforme regolamentari del 2019 all'Assemblea nazionale e del 2020 al Senato che, tra le altre cose, disciplinano le modalità della discussione delle petizioni nelle commissioni competenti una volta che sia raggiunto un *quorum* di firme. All'Assemblea nazionale, ai sensi degli articoli 147 e seguenti del Regolamento, le petizioni sono assegnate alla commissione competente; quelle che superano le 100 mila firme devono essere presentate in commissione, che decide se esaminarle nel merito, e oltre la soglia di 500

mila firme, provenienti da almeno 30 dipartimenti o collettività d'oltremare, come sopra ricordato, la Conferenza dei presidenti può disporre la discussione in seduta pubblica, senza voto. Al Senato le petizioni che raccolgono almeno 100.000 firme entro sei mesi sono trasmesse alla Conferenza dei presidenti, che decide il seguito da darvi, come l'iscrizione all'ordine del giorno di una proposta di legge o l'avvio di una missione di controllo. Si tratta dunque di strumenti che non vincolano le assemblee quanto all'esito, ma possono incidere sulla loro agenda: la petizione contro la *loi Duplomb*, esaminata in commissione e poi discussa in Aula, costituisce il primo caso di applicazione dell'intera procedura.

Più in generale gli strumenti di democrazia partecipativa hanno conosciuto un significativo sviluppo in Francia: merita richiamare le esperienze delle **Assemblee di cittadini estratte a sorte** (c.d. *Conventions Citoyennes*) organizzate in seno al CESE (Consiglio economico sociale e ambientale, organo consultivo del Governo e del Parlamento composto da rappresentanti delle organizzazioni della società civile).

La legge organica n. [2021-27](#) del 15 gennaio 2021 ha attribuito espressamente al CESE la facoltà di organizzare consultazioni pubbliche nelle materie di sua competenza, anche ricorrendo al sorteggio dei partecipanti, e ha fissato a 150.000 firme la soglia per le petizioni rivolte al CESE, consentendone anche la presentazione per via elettronica. Tra le esperienze più significative si ricordano la Convenzione cittadina sul fine vita, svoltasi tra dicembre 2022 e aprile 2023, con 184 membri estratti a sorte, sottoposto a determinate condizioni, e la Convenzione cittadina sui tempi di vita dei bambini, svoltasi tra giugno e novembre 2025. Quest'ultima, organizzata dal CESE su richiesta del Presidente della Repubblica e chiamata a rispondere a una questione formulata dal Primo ministro François Bayrou, ha riunito 133 cittadini estratti a sorte, che hanno approvato venti proposte. I suoi lavori sono stati successivamente presentati anche alla Commissione affari culturali e istruzione dell'Assemblea nazionale il 7 gennaio 2026.

4.2.2

Germania

Anche in Germania, le tensioni del sistema politico manifestatesi a seguito dei risultati delle elezioni legislative del 2025 hanno avuto un impatto sulla cornice normativa in materia di finanza pubblica.

Infatti, nel marzo 2025, è stata approvata una **riforma costituzionale**, che consente il **superamento dei limiti di indebitamento** fissati dalla Legge fondamentale per alcune tipologie di spesa. Ai sensi del nuovo articolo 115, secondo comma, della Legge fondamentale, sono in particolare sottratte al limite di indebitamento, per la parte eccedente l'1 per cento del prodotto interno lordo nominale, le spese per la difesa e le spese federali per la protezione civile e della popolazione, per i servizi di informazione, per la protezione dei sistemi informatici e per l'aiuto agli Stati aggrediti in violazione del diritto internazionale. La riforma – che richiedeva, come tutte le revisioni costituzionali, un'approvazione da parte dei due terzi dei componenti del Bundestag e dei due terzi dei voti del Bundesrat (art. 79, secondo comma, della Legge fondamentale) – è stata approvata, dopo le elezioni del 23 febbraio 2025 ma prima della prima seduta del nuovo Bundestag e quindi dal Bundestag della precedente legislatura, il cui mandato, ai sensi dell'articolo 39, primo comma, della Legge fondamentale, termina con la riunione del nuovo Bundestag, che deve avere luogo entro trenta giorni dalle elezioni (articolo 39, secondo comma); il Bundestag della precedente legislatura è stato convocato in seduta straordinaria il 13 e il 18 marzo 2025. Ciò per il timore che nel nuovo Bundestag non fosse possibile raggiungere la prescritta maggioranza dei due terzi. Il 18 marzo 2025 il Bundestag ha approvato il testo con 512 voti favorevoli e 206 contrari, a fronte dei 489 necessari.

Il **Tribunale costituzionale federale** ha respinto i ricorsi e le domande cautelari proposti contro tale procedura con una serie di ordinanze del 13, 17 e 20 marzo 2025. In particolare, con l'[ordinanza 2 BvE 3/25](#), relativa al ricorso di due deputati eletti, non ancora in carica, e del costituendo gruppo Die Linke del nuovo Bundestag, il Tribunale non si è pronunciato in via cautelare, ma ha deciso direttamente il ricorso, ritenendolo manifestamente infondato e affermando che il Presidente può convocare l'Assemblea uscente, ai sensi dell'articolo 39, terzo comma, della Legge fondamentale, anche dopo le elezioni e nel termine di trenta giorni entro il quale deve riunirsi il nuovo Bundestag; la connessa domanda cautelare è stata di conseguenza dichiarata priva di oggetto. Nelle altre ordinanze, relative alla configurazione del procedimento legislativo, il Tribunale non si è pronunciato sul merito, ma si è limitato a un bilanciamento delle conseguenze, ritenendo che un provvedimento cautelare avrebbe comportato una grave ingerenza nell'autonomia del Parlamento, dato che, per effetto del principio di

discontinuità, la deliberazione sarebbe potuta divenire definitivamente impossibile dopo la costituzione del nuovo Bundestag, e riservando al giudizio di merito la questione dell'eventuale lesione dei diritti di partecipazione dei ricorrenti. Con l'[ordinanza del 20 marzo 2025](#) il Tribunale ha infine respinto anche la richiesta del gruppo AfD di impedire in via cautelare la deliberazione del Bundesrat, ribadendo che la Legge fondamentale non conosce, in linea di principio, un controllo preventivo di costituzionalità delle leggi.

I criteri di legittimità relativi alla compressione dei tempi del procedimento legislativo hanno poi trovato una formale codificazione nella successiva [sentenza 2 BvE 4/23 del 23 luglio 2026](#). Con tale decisione, il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato inammissibile il ricorso di un componente del Bundestag contro le modalità di svolgimento del procedimento legislativo relativo alla legge di modifica della legge sull'energia negli edifici (*Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz*, c.d. Legge sul riscaldamento) del 2023, perché il ricorrente non aveva sufficientemente dimostrato di poter essere leso nei propri diritti di deputato dallo svolgimento dell'iter. Nella sentenza il Tribunale afferma che nel procedimento legislativo i deputati hanno, ai sensi dell'articolo 38, primo comma, secondo periodo, della Legge fondamentale, non solo il diritto di votare, ma anche quello di partecipare alla deliberazione, e che a tal fine necessitano delle informazioni indispensabili per valutarne l'oggetto; che la Legge fondamentale non contiene indicazioni specifiche sulla durata adeguata dell'esame dei progetti di legge, che spetta al Bundestag valutare in autonomia; e che il confronto sul merito di un progetto nel procedimento parlamentare non può tuttavia essere reso impossibile, ad esempio perché l'iter viene rallentato o accelerato in modo abusivo.

Da segnalare anche, quale peculiarità nell'avvio della nuova legislatura, il fatto che, per la prima volta nella storia della Repubblica Federale, il **Cancelliere non sia stato eletto dal Bundestag al primo scrutinio** (per il quale era necessaria la maggioranza assoluta dei componenti) ma al secondo, svoltosi nella stessa giornata del 6 maggio 2025. Anche nel secondo scrutinio era tuttavia richiesta la maggioranza assoluta: ai sensi dell'articolo 63 della Legge fondamentale, infatti, se un candidato non è eletto al primo scrutinio, il Bundestag può eleggere entro quattordici giorni un Cancelliere con più della metà dei propri componenti. Se entro tale termine l'elezione non ha luogo, si procede senza indugio a un

nuovo scrutinio, nel quale è eletto chi ottiene il maggior numero di voti, e se l'eletto non raggiunge la maggioranza dei componenti il Presidente federale deve, entro sette giorni, nominarlo o sciogliere il Bundestag. Friedrich Merz ha ottenuto 310 voti al primo scrutinio e 325 al secondo, a fronte dei 316 necessari. In entrambi i casi si è votato a scrutinio segreto, con schede coperte. Per consentire lo svolgimento del secondo scrutinio nella stessa giornata è stato necessario derogare, con la maggioranza dei due terzi prevista dall'articolo 126 del Regolamento, all'articolo 78, quinto comma, in base al quale l'esame dei progetti inizia non prima del terzo giorno dalla distribuzione del relativo stampato.

Pure rilevante per gli aspetti che qui stiamo trattando è risultata, poco dopo l'avvio della nuova legislatura, nel maggio 2025, la classificazione da parte dell'**Ufficio federale per la tutela costituzionale** come “partito con accertate tendenze di estrema destra” per via dell’“impostazione estremista e irrispettosa della dignità umana del partito nel suo insieme” il partito che esprime il secondo gruppo parlamentare, per numero di componenti, al Bundestag *Alternative für Deutschland* (AfD). A seguito del ricorso del partito al tribunale amministrativo di Colonia e alla decisione cautelare di tale tribunale del maggio 2026, l'Ufficio ha riclassificato l'AfD come “caso sospetto”, in attesa della decisione nel merito⁶.

Si ricorda che l'Ufficio federale per la tutela costituzionale, autorità federale che opera nell'ambito del Ministero federale dell'interno, ha il compito, quale servizio di informazione interno, di individuare, già prima di eventuali misure di polizia, i pericoli derivanti dall'estremismo politico, dal terrorismo e dalle attività di spionaggio. A tal fine raccoglie e valuta informazioni sulle attività politiche dirette contro l'ordinamento liberaldemocratico fondamentale o contro l'esistenza o la sicurezza della Federazione o di un *Land*. Non dispone invece di poteri di polizia. La classificazione da parte dell'Ufficio di un partito o movimento come estremista non comporta automaticamente l'avvio di un procedimento per accertarne l'incostituzionalità ai sensi dell'articolo 21 della Legge fondamentale⁷, che può essere promosso solo dal Bundestag,

⁶ Si segnala, tuttavia, che le articolazioni statali dell'AfD sono classificate come tendenza estremista di destra accertata nei *Länder* Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia e Brandeburgo.

⁷ “1. I partiti collaborano alla formazione politica della volontà del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi

dal Bundesrat o dal Governo federale e che si conclude con una decisione del Tribunale costituzionale federale, unico organo competente a dichiarare l'incostituzionalità di un partito o a escluderlo dal finanziamento pubblico. A seguito di tale classificazione viene invece intensificato il monitoraggio di programmi, dichiarazioni e iniziative del partito.

La situazione sopra descritta determina comunque delle conseguenze sul piano istituzionale e delle procedure parlamentari: ad esempio, come già avvenuto nella precedente legislatura, il Bundestag continua a bocciare il candidato del gruppo AfD alla **vicepresidenza dell'Assemblea**.

Ciò comportava un problema regolamentare in quanto il Regolamento del Bundestag allora vigente, da un lato, prescriveva l'elezione dei vicepresidenti da parte dell'Assemblea a maggioranza assoluta — che diventava semplice al terzo scrutinio — dall'altro però richiedeva che ogni gruppo fosse rappresentato da almeno un vicepresidente.

Nella precedente legislatura, la questione è stata sottoposta al Tribunale costituzionale federale con un ricorso del gruppo AfD e con un ricorso di un suo deputato, entrambi respinti con due pronunce del 22 marzo 2022, l'[ordinanza 2 BvE 9/20](#) e la [sentenza 2 BvE 2/20](#). Secondo il Tribunale, il diritto di ciascun gruppo a essere rappresentato nella Presidenza (c.d. *Grundmandat*) è subordinato all'esito dell'elezione: non costituisce un diritto incondizionato, ma il diritto di presentare un candidato e di ottenere che la libera elezione si svolga regolarmente.

Il Tribunale ha inoltre respinto la richiesta del gruppo di prevedere «accorgimenti procedurali» a tutela di tale diritto.

Lo stallo si è riproposto anche nella legislatura in corso quando nella seduta costitutiva del 25 marzo 2025 il candidato dell'AfD, Gerold Otten, non ha ottenuto la maggioranza in nessuno dei tre scrutini (con 185, 190 e 184 voti favorevoli), mentre sono stati eletti i vicepresidenti proposti dagli altri gruppi. Il 26 giugno 2025 è stato respinto anche il candidato Michael Kaufmann, con 156 voti favorevoli e 416 contrari, a fronte dei 316 necessari.

democratici. Essi debbono render conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi. 2. I partiti che per i loro fini o per il comportamento dei loro aderenti mirino a intaccare o a distruggere il libero ordinamento democratico, oppure a minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Germanica, sono anticostituzionali. Sulla questione dell'anticostituzionalità decide la Corte costituzionale federale.”

Il 16 ottobre 2025 il Bundestag ha approvato una [nuova versione del proprio Regolamento](#), entrata in vigore il 1° novembre 2025. La finalità della riforma è chiarire che la carica di vicepresidente dipende dalla libera elezione a scrutinio segreto da parte del Bundestag, principio destinato a prevalere sul c.d. *Grundmandat*, in base al quale ogni gruppo dovrebbe essere rappresentato nella Presidenza da almeno un vicepresidente⁸.

Analoghe difficoltà si sono registrate — con un'impasse durata dall'inizio della legislatura a settembre 2025 — nell'elezione dei **giudici del Tribunale costituzionale federale**. I giudici sono eletti per metà dal Bundestag e per metà dal Bundesrat. Per l'elezione da parte del Bundestag è necessaria la maggioranza qualificata dei due terzi dei votanti e almeno la maggioranza dei componenti dell'Assemblea e i deputati sono chiamati a votare senza dibattito e a scrutinio segreto sui candidati proposti da un'apposita commissione, formata da dodici membri eletti dall'Assemblea in proporzione — utilizzando il metodo d'Hondt — alla consistenza dei gruppi (ciascun gruppo presenta un elenco di candidati che risultano eletti nell'ordine in cui sono iscritti e che, in caso di impedimento, sono sostituiti dal candidato successivo nella medesima lista).

La legge prevede inoltre che, una volta trascorsi due mesi dalla scadenza del mandato di un giudice del Tribunale senza che il Bundestag abbia eletto il nuovo giudice, il Presidente della Commissione per le elezioni debba chiedere allo stesso Tribunale costituzionale federale di formulare una o più candidature. Tale procedura è stata applicata nella

⁸ Infatti, il nuovo articolo 2a disciplina l'elezione dei vicepresidenti separatamente da quella del Presidente e prevede che il Bundestag stabilisca il numero dei vicepresidenti tenendo conto di ciascun gruppo per almeno una carica. I vicepresidenti sono eletti in procedure distinte, senza dibattito e a scrutinio segreto ed è eletto chi ottiene, al primo o al secondo scrutinio, i voti della maggioranza dei componenti del Bundestag, mentre al terzo scrutinio è eletto chi ottiene più voti favorevoli che contrari. Se nella seduta costitutiva la procedura non ha esito, o se il gruppo titolare del diritto di proposta rinuncia in tale seduta a ulteriori scrutini, a tutti gli scrutini successivi si applica l'articolo 20, quarto comma. In base a tale disposizione, la presentazione di un nuovo candidato apre una nuova procedura e la precedente si considera senza esito. Dopo tre procedure senza elezione, una nuova candidatura deve essere sostenuta da almeno un quarto dei componenti del Bundestag. Il nuovo Regolamento prevede inoltre la revoca dei vicepresidenti mediante richiesta presentata da almeno la metà dei componenti del Bundestag e con il voto favorevole di almeno due terzi dei componenti. In caso di cessazione dalla carica o di revoca, il diritto di proposta resta al gruppo che ne è titolare.

legislatura in corso su richiesta della presidenza della Commissione per le elezioni e il *Plenum* del Tribunale ha formulato, con la [deliberazione del 22 maggio 2025](#), tre proposte per la successione del giudice Josef Christ e nel settembre 2025 il Bundestag ha eletto uno dei candidati proposti, Günter Spinner.

Si segnala, tuttavia, che negli ultimi mesi della precedente legislatura la procedura è stata modificata, con una [riforma alla Legge fondamentale](#) e alla [legge sul Tribunale costituzionale federale](#). La revisione costituzionale, approvata dal Bundestag il 19 dicembre 2024 con 600 voti favorevoli e 69 contrari, ha inserito nella Legge fondamentale (nuovo articolo 93), per gli aspetti che qui interessano, la prosecuzione delle funzioni dei giudici, al termine del mandato, fino alla nomina del successore.

Inoltre, quanto al meccanismo di elezione sostitutiva, la Legge fondamentale prevede che una legge federale possa stabilire che il diritto di elezione sia esercitato dall'altro organo elettivo — il Bundesrat in caso di stallo al Bundestag e il Bundestag in caso di stallo al Bundesrat — qualora l'elezione del successore non abbia luogo entro un termine da determinare dalla fine del mandato o dalla cessazione anticipata di un giudice. In attuazione di tale disposizione, il nuovo articolo 7a, quinto comma, della legge sul Tribunale prevede che, se l'organo competente non ha eletto il successore entro tre mesi da quando il Tribunale gli ha sottoposto la propria proposta, il diritto di elezione possa essere esercitato anche dall'altro organo. Il giudice si considera quindi eletto dall'organo originariamente competente. La riforma fa, poi, salvo il requisito di una maggioranza qualificata per l'elezione⁹.

4.2.3

Regno Unito

Nel periodo oggetto del presente Rapporto il Regno Unito ha portato a compimento una riforma di rilievo costituzionale, lo **House of Lords (Hereditary Peers) Act 2026**, che elimina il residuo diritto dei pari

⁹ Tra gli altri aspetti della riforma, il riconoscimento dello status del Tribunale come organo costituzionale; la sua articolazione in due Senati di otto giudici ciascuno, la durata del mandato di dodici anni e comunque non oltre la fine del mese in cui il giudice compie sessantotto anni, il divieto di rielezione. Il nuovo articolo 94 stabilisce che le decisioni del Tribunale vincolano gli organi costituzionali della Federazione e dei *Länder*, nonché tutti i giudici e le autorità.

ereditari di sedere e votare nella Camera dei Lord in virtù del titolo ereditario, a differenza dei pari a vita — nominati per la durata della vita, con titolo non trasmissibile — e dei Lord spirituali, ossia i vescovi della Chiesa d'Inghilterra. Una riforma del 1999 aveva già allontanato la gran parte dei pari ereditari, conservando in via transitoria 92 seggi a essi riservati e rinnovati, alla morte o alle dimissioni del titolare, mediante elezioni suppletive interne alla stessa nobiltà ereditaria; l'Act del 2026 sopprime anche questi seggi residui. La legge ha ricevuto il Royal Assent il 18 marzo 2026 e il diritto dei pari ereditari di sedere nella Camera è cessato con la fine della sessione parlamentare 2024-26. La nuova sessione, aperta il 13 maggio 2026, è pertanto la prima composta esclusivamente da pari a vita e da Lord spirituali.

L'esame si è protratto a lungo, anche perché nella Camera dei Lord non operano né il contingentamento dei tempi né la selezione degli emendamenti. Presentato ai Comuni il 5 settembre 2024, il disegno di legge (*bill*) ha concluso l'esame in quella Camera il 12 novembre 2024 senza modifiche. I Lord, dopo la seconda lettura dell'11 dicembre 2024 e il *committee stage* avviato il 3 marzo 2025, hanno completato l'esame il 21 luglio 2025, approvando però alcuni emendamenti in sede di *report stage* (2 e 9 luglio) e in terza lettura. Promossi dall'opposizione conservatrice, tali emendamenti miravano in particolare a consentire ai pari ereditari in carica di restare in Aula, sopprimendo le sole elezioni suppletive per la loro sostituzione; a rendere ineleggibili i ministri non retribuiti; e a consentire, mediante modifica del *Life Peerages Act 1958*, la creazione di pari a vita privi del diritto al *writ of summons*, e quindi del diritto di sedere e votare nella Camera. I Comuni li hanno respinti il 4 settembre 2025 — accogliendo invece quello, di origine governativa, che consente, nel caso di un pari privo della capacità necessaria, che la comunicazione di rinuncia al seggio sia presentata e sottoscritta da una persona che agisce per suo conto, secondo quanto previsto dagli *Standing Orders* della Camera — e il 10 marzo 2026 i Lord hanno rinunciato a insistere, dopo che il Governo si era impegnato ad attribuire un numero concordato di titoli a vita all'opposizione ufficiale e ai *crossbenchers*, i membri indipendenti non iscritti ad alcun gruppo¹⁰.

¹⁰ Va precisato che il voto con cui i Comuni respingono gli emendamenti dei Lord non è, di per sé, risolutivo: non determina, cioè, l'approvazione definitiva del testo contro la volontà della Camera alta. Esso apre piuttosto la fase della navetta (il cosiddetto *ping-pong*), nella quale il progetto torna ai Lord, liberi di insistere sui

Sempre sulla composizione della Camera dei Lord merita segnalare il *Lords Spiritual (Women) Act 2015 (Extension) Act 2025*, con Royal Assent del 16 gennaio 2025, che proroga il periodo entro il quale, tra i 21 seggi dei Lord spirituali non collegati *ex officio* alle sedi di Canterbury, York, London, Durham e Winchester, le vacanze sono attribuite con precedenza alle donne vescovo diocesane eleggibili. In particolare, il termine decennale originariamente previsto dalla legge del 2015 è sostituito dalla data del 18 maggio 2030. Non si tratta, dunque, di un incremento numerico delle donne vescovo, ma della proroga di un meccanismo di precedenza nella copertura delle vacanze.

Più in generale, il Governo ha incontrato **crescenti difficoltà alla Camera dei Lord**, dove, a differenza che ai Comuni, non dispone dello stesso grado di controllo sull'organizzazione dei lavori.

In particolare, appare messa in discussione da parte dei Lord la portata della c.d. *Salisbury Convention*, la convenzione, invero già oggetto di controversie in passato, in base alla quale la Camera dei Lord non blocca i progetti di legge (*bills*) governativi che attuano impegni contenuti nel programma elettorale (*manifesto*) del partito di governo: in base alla *Salisbury Convention* ai *manifesto bills* viene concessa la seconda lettura, non vengono approvati “emendamenti demolitori” (*wrecking amendments*) e il testo è restituito ai Comuni in tempi ragionevoli.

Il caso più rilevante di mancato rispetto della *Salisbury Convention* ha riguardato l'*Employment Rights Bill*, attuativo di un impegno del *manifesto* laburista: il 17 novembre 2025 i Lord hanno nuovamente votato contro il Governo su cinque questioni chiave, tra cui la disciplina

propri emendamenti o di cedere. Solo i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 permettono di promulgare una legge senza il consenso dei Lord, ma a condizioni rigorose: il *bill* deve essere approvato dai Comuni e trasmesso ai Lord in due sessioni successive, almeno un mese prima della fine di ciascuna sessione; i Lord devono averlo rigettato in entrambe – respingendolo in seconda o terza lettura, non completandone l'esame entro la fine della sessione, oppure insistendo su emendamenti inaccettabili per i Comuni; deve trascorrere almeno un anno tra la seconda lettura del *bill* ai Comuni nella prima sessione e la data in cui esso è approvato dai Comuni nella seconda; il testo trasmesso ai Lord nella seconda sessione deve essere identico a quello della prima oppure contenere soltanto le modifiche certificate dallo Speaker come necessarie per il tempo trascorso o corrispondenti a emendamenti approvati dai Lord nella sessione precedente; e questi ultimi devono respingerlo nuovamente. Attivare tale procedura – mai utilizzata per questa legge – avrebbe dunque comportato un rinvio di oltre un anno: il Governo ha perciò preferito la via dell'accordo.

della tutela contro il licenziamento ingiustificato e del relativo periodo di qualificazione, e soltanto il 16 dicembre 2025 la Camera alta ha ceduto sull'ultimo punto controverso.

Peculiarità nell'esame parlamentare si sono poi verificate per quanto concerne il **Terminally Ill Adults (End of Life) Bill**, in materia di suicidio assistito. La prima peculiarità per il contesto britannico, considerata la rilevanza della materia trattata, è data dall'iniziativa del progetto di legge, che è stata parlamentare, alla Camera dei Comuni, e non governativa. Il *bill* è stato presentato il 16 ottobre 2024 da una deputata della maggioranza non appartenente al Governo, come *private members' bill*, dopo che la stessa era stata estratta per prima nel sorteggio (*ballot*) di inizio sessione. Si è trattato, cioè, di un *ballot bill*. In sostanza: all'inizio di ogni sessione venti deputati vengono sorteggiati e acquisiscono, nell'ordine di estrazione, la priorità nell'utilizzo dei tredici venerdì riservati all'esame dei progetti di iniziativa parlamentare; soltanto i primi sette circa hanno la garanzia di una seconda lettura. La seconda lettura si è tenuta il 29 novembre 2024, con 330 voti favorevoli e 275 contrari, su voto libero.

Altra peculiarità è il ricorso, inusuale per un progetto di legge di iniziativa parlamentare, allo svolgimento di audizioni: per la prima volta per un *private members' bill*, il *public bill committee* è stato autorizzato dalla Camera ad acquisire prove orali. Il *report stage* si è svolto, in modo altrettanto inusuale, in tre giornate (16 maggio, 13 e 20 giugno 2025), seguite dalla terza lettura, approvata con 314 voti favorevoli e 291 contrari.

Una volta terminato l'esame da parte della Camera dei Comuni e prima dell'avvio di quello ai Lord, due commissioni della Camera alta, il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* e il *Select Committee on the Constitution*, hanno contestato l'inserimento nel testo, attraverso emendamenti approvati alla Camera dei Comuni, di ampi poteri delegati al Governo.

In particolare, il *Constitution Committee* — che è la commissione permanente della Camera dei Lord, istituita nel 2001 e nominata in ogni sessione per esaminare le implicazioni costituzionali dei progetti di legge sottoposti alla Camera e per tenere sotto osservazione il funzionamento della Costituzione non scritta del Regno — ha rilevato che il *bill* conteneva un numero significativo di poteri delegati, molti dei quali aggiunti nelle ultime fasi dell'esame ai Comuni (17 poteri nel

testo iniziale, 42 nella versione trasmessa ai Lord), e che, trattandosi di un progetto di iniziativa parlamentare rispetto al quale il Governo si manteneva neutrale, non era chiaro come tali poteri sarebbero stati esercitati; la clausola 41(6), in particolare, consentiva ai regolamenti di disporre qualsiasi cosa potesse essere disposta con legge, ad eccezione della modifica del *bill* stesso (c.d. Henry VIII power). Il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* ha a sua volta indicato undici clausole in cui la Camera avrebbe potuto limitare la portata delle deleghe, rafforzare il controllo parlamentare sul loro esercizio o pretendere maggiore dettaglio nel testo della legge, raccomandando tra l'altro di sostituire il potere delegato della clausola 27 con un elenco tassativo delle sostanze utilizzabili per porre fine alla vita.

Nella Camera dei Lord la seconda lettura si è svolta il 12 e il 19 settembre 2025; a seguito di un emendamento approvato in quella sede, un *select committee* è stato incaricato di acquisire prove prima del *committee stage*, iniziato il 14 novembre 2025, nel quale sono stati presentati oltre 1.200 emendamenti. Dopo quattordici giornate di esame in *committee stage* il *bill* non ha completato l'iter entro la fine della sessione e, non potendo i *private members' bills* essere riportati alla sessione successiva, è decaduto; la Camera dei Lord aveva approvato soltanto tre emendamenti.

La Camera dei Comuni non ha dunque attivato il *Parliament Act 1911*. La decadenza del *bill* per esaurimento del tempo integra tuttavia una delle ipotesi di "rigetto" da parte dei Lord previste da quella legge, e si è aperta la questione se il testo potesse essere ripresentato nella nuova sessione per essere promulgato, in caso di nuovo rigetto, senza il consenso della Camera alta. Dal 1911 la procedura è stata utilizzata soltanto sette volte, e mai per un progetto di legge di iniziativa parlamentare. Il 17 giugno 2026 un'altra deputata di maggioranza, estratta per seconda nel *ballot* della sessione 2026-27, ha ripresentato il *bill* in un testo identico a quello approvato dai Comuni in terza lettura nella sessione precedente, salvo i tre emendamenti approvati dai Lord: l'identità del testo è, come si è visto, la condizione posta dal *Parliament Act 1911* per poter eventualmente promulgare la legge senza il consenso dei Lord. L'11 settembre 2026 la Camera dei Comuni ha respinto in seconda lettura il nuovo *Terminally Ill Adults (End of Life) Bill*.

Anche nel Regno Unito, come si è visto in Francia, stanno conoscendo un considerevole sviluppo le petizioni. Il sistema di **petizioni**

elettroniche, avviato dal Governo nel 2011, è stato sostituito nel luglio 2015 da un sito congiunto della Camera dei Comuni e del Governo, con la contestuale istituzione di un *Petitions Committee* composto da undici deputati. La procedura prevede la risposta scritta del Governo se la petizione raggiunge le 10.000 firme e la presa in considerazione, da parte del *Petitions Committee*, ai fini di un dibattito parlamentare, che di norma viene effettivamente disposto, se la petizione supera le 100.000 firme.

Il dibattito non si svolge nell'Aula della Camera dei Comuni ma a Westminster Hall, la sede parallela della Camera: in base allo Standing Order n. 10, le sedute dedicate alle petizioni si tengono il lunedì a partire dalle ore 16.30 e hanno una durata massima di tre ore.

Ne costituisce esempio la petizione per una nuova adesione all'Unione europea: pubblicata il 31 ottobre 2024, ha ricevuto la risposta del Governo il 19 novembre 2024, ha superato le 100.000 firme l'11 febbraio 2025 ed è stata dibattuta il 24 marzo 2025, chiudendosi il 30 aprile 2025 con 136.650 firme. Nel dibattito il Governo ha ribadito che non chiederà di rientrare nell'Unione né nel mercato unico o nell'unione doganale.

Più in generale, nel periodo considerato, da segnalare la pubblicazione, il 20 novembre 2025, da parte del *Constitution Committee* della Camera dei Lord, del documento conclusivo dell'indagine svolta sullo **stato di salute del rule of law**, *The rule of law: holding the line against tyranny and anarchy* (13th Report of Session 2024-26, HL Paper 211). L'indagine, avviata nel marzo 2025 a fronte di un apparente declino del rispetto del *rule of law* a livello globale e interno, ha esaminato le diverse concezioni del principio e la sua operatività nel Governo, nel Parlamento e nella giurisdizione, attraverso quindici sessioni di audizioni e oltre cento contributi scritti.

Il documento individua cinque componenti essenziali del *rule of law* (agire nel rispetto della legge, uguaglianza davanti alla legge, indipendenza dei giudici, certezza del diritto e accesso alla giustizia) e formula raccomandazioni, tra l'altro, sui ritardi della giustizia, sulla difesa della magistratura dagli attacchi politici, sull'accessibilità della legislazione e sul ricorso eccessivo alla legislazione delegata.

Quanto al rapporto tra sovranità parlamentare e *rule of law*, il Comitato afferma che, quando il Parlamento approva una legge che mira a minare i principi del *rule of law*, esso agisce in modo incostituzionale; tuttavia, poiché il Parlamento esercita un potere che gli spetta in forza della supremazia legislativa, gli unici rimedi sono di natura

politica, sicché, in assenza di una cultura politica rispettosa del *rule of law*, la sovranità parlamentare può essere usata per indebolirlo. Ne risulta ribadito che la tenuta della Costituzione non scritta britannica si fonda sul rispetto di regole, prassi e convenzioni. Il Governo ha risposto al rapporto il 23 febbraio 2026 e la Camera dei Lord lo ha dibattuto il 9 luglio 2026.

4.2.4

Spagna

Anche in Spagna, come in Francia e in Germania, le tensioni politiche hanno avuto un impatto sulle **procedure di bilancio**. Data l'impossibilità per il governo di raggiungere il consenso parlamentare necessario per l'approvazione della legge di bilancio, nel 2024 è stato prorogato il bilancio 2023, nel gennaio 2025 il Governo ha prorogato il medesimo bilancio per il secondo anno consecutivo e il 1° gennaio 2026 è entrata ufficialmente in vigore la terza proroga consecutiva del *Presupuesto General del Estado* (PGE) del 2023.

Si ricorda che la proroga del bilancio, ai sensi dell'articolo 134, comma 4, della Costituzione, costituisce un automatismo in caso di mancata approvazione entro il primo giorno del corrispondente esercizio economico. Negli ultimi anni, il Governo ha superato anche la scadenza costituzionale del 30 settembre, prevista dal medesimo articolo 134, comma 3, della Costituzione. La norma stabilisce infatti che il Governo debba presentare al Congresso il bilancio generale dello Stato almeno tre mesi prima della scadenza del bilancio dell'anno precedente.

Con questa sequenza di rinvii che estende la gestione provvisoria, la Spagna ha superato la soglia storica dei 1.000 giorni senza l'approvazione di una nuova legge di bilancio, lasciando in vigore l'impianto economico strutturato nel 2022. Si tratta dell'undicesima proroga di bilancio dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Altro tema che continua ad essere al centro dell'agenda legislativa spagnola è il rapporto tra **Stato e Comunità autonome e, in particolare, quello tra Stato e Catalogna**.

Nel **luglio 2025 è stato raggiunto un accordo tra il Governo centrale e la Generalitat di Catalogna** per la piena autonomia tributaria della Comunità autonoma. Quest'ultima, infatti, avrebbe dovuto raggiungere piena autonomia nella gestione e nella riscossione delle imposte, fermi

restando il versamento di un contributo alle casse dello Stato per finanziare i costi dei servizi che lo Stato spagnolo continuerà a fornire nella Comunità autonoma e il versamento di una quota di solidarietà alle Comunità autonome con un reddito inferiore.

In seguito, il Governo ha recepito alcuni criteri cardine dell'accordo bilaterale nella [deliberazione sulla finanza locale formalmente approvata il 4 settembre 2026 dal Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome \(CPFF\)](#), che è l'organo di coordinamento permanente fra Stato e Comunità autonome in materia finanziaria. Il testo ha ottenuto il voto favorevole, oltre che del Ministero delle finanze, solo di Catalogna e Isole Canarie – comunque sufficienti visto che il Ministero delle finanze detiene la metà dei voti nel CPFF – a fronte del netto rifiuto di tutte le altre Comunità autonome e dell'assenza per protesta della Comunità di Madrid. Le Comunità contrarie avevano denunciato il fatto che i principi fossero stati concordati preventivamente solo con la Catalogna, violando il principio di uguaglianza tra i territori, e che l'atto non abbia recepito nessuna delle proposte di miglioramento avanzate dalle altre Comunità autonome.

Il Consiglio dei Ministri spagnolo avrebbe poi dovuto presentare un disegno di legge di **riforma generale della finanza locale**, di modifica della legge organica LOFCA sul finanziamento delle comunità autonome ([ley orgánica n. 8](#) del 22 settembre 1980). In questo quadro, il partito indipendentista catalano *Junts* aveva già annunciato che avrebbe presentato una *enmienda a la totalidad* (un veto totale) all'arrivo del testo al Congresso, bloccando di fatto la riforma se l'Esecutivo non avesse accettato di negoziare un regime fiscale per la Catalogna, simile a quello dei Paesi Baschi, totalmente separato rispetto al sistema comune di finanziamento delle autonomie (*financiación singular*).

Tuttavia, dopo l'**annuncio del Premier Sánchez il 5 ottobre 2026 dello scioglimento delle Camere e della convocazione di elezioni anticipate a fine novembre**, l'intera questione verrà ripresa e gestita dal prossimo Governo che uscirà dalle urne.

Sui rapporti tra Stato e Catalogna ha avuto un impatto anche la **sentenza del Tribunale costituzionale n. 137 del 26 giugno 2025 sulla legge organica di amnistia del 2024** relativa ai fatti connessi al processo indipendentista catalano culminato nel referendum del 2017. Il Tribunale ha riconosciuto la legittimità della legge, statuendo – con una maggioranza di 6 voti favorevoli del blocco progressista contro 4 contrari di quello conservatore – che **la Costituzione spagnola**

non contiene un divieto esplicito o implicito di concedere amnistie.

L'amnistia in parola comprende tutti gli atti dichiarati o tipizzati come reati nonché le condotte che determinano responsabilità amministrativa o contabile collegati alla consultazione popolare sull'indipendenza della Catalogna del 9 novembre 2014 e al referendum del 1° ottobre 2017, commessi tra il 1° novembre 2011 e il 13 novembre 2023. I giudici hanno chiarito che, a differenza degli indulti generali — vietati dall'articolo 62, lett. i), della Costituzione — tale **amnistia è una misura eccezionale di clemenza e pacificazione sociale che rientra nelle piene facoltà del legislatore** e risponde, in questo caso, alla legittima e ragionevole finalità di attenuare la tensione istituzionale, politica e sociale derivante dalla crisi politico-costituzionale connessa al tentativo di secessione della Catalogna.

Il 6 ottobre 2026 la Corte costituzionale spagnola ha inoltre accolto — con 7 voti a favore e 5 contrari — **i ricorsi dei leader indipendentisti condannati** per l'esclusione dall'amnistia del reato ordinario di malversazione di fondi pubblici (commesso però sempre in connessione al processo di tentata indipendenza catalana) ed **ha ordinato alla Corte Suprema di concedere l'amnistia** ai condannati per appropriazione indebita. Su questa base, la **Corte Suprema ha revocato il mandato di arresto nazionale nei confronti del leader dell'indipendentismo catalano Carles Puigdemont** il quale — una volta che sarà formalmente decretato il perdono giudiziario e che dunque l'amnistia sarà effettivamente applicata al suo caso — potrà tornare in Spagna, otto anni dopo la fuga in Belgio seguita al referendum indipendentista unilaterale del 1° ottobre 2017.

Da segnalare anche la bocciatura da parte del Congresso dei deputati, nell'aprile 2026, di un regio decreto-legge volto ad affrontare l'emergenza abitativa. Questo in un contesto in cui il Governo ha fatto un significativo ricorso alla decretazione d'urgenza. Come già segnalato nel precedente paragrafo, al 31 agosto 2026, il 55% delle leggi approvate nella legislatura (40 su 72) è stato di conversione di decreti-legge (nella legislatura precedente, 2019-2023, la percentuale è stata del 44,8% con 96 decreti-legge convertiti su 214 leggi complessive). **Il 29 settembre** il Consiglio dei Ministri ha approvato **un nuovo e più ambizioso pacchetto d'emergenza sulla casa suddiviso in due decreti-legge**. Anche in questo caso, il Congresso ha negato la conversione in legge. Ciò — in un contesto di forte mobilitazione sociale sul tema

dell'emergenza abitativa — ha condotto allo scioglimento anticipato delle Cortes (Congresso dei deputati e Senato).

L'**indizione delle elezioni**, regolata dalla *ley orgánica del régimen electoral general* [n. 5](#) del 19 giugno 1985 (cosiddetta LOREG), all'articolo 42 prevede il voto 54 giorni dopo il decreto di scioglimento delle Cortes Generales (Congresso e Senato). Nonostante lo scioglimento del Parlamento e l'indizione delle elezioni anticipate, l'Esecutivo ha riapprovato in Consiglio dei Ministri i decreti sulla casa (con novità minime rispetto a quelli bocciati) per sottoporli al voto della **Diputación Permanente**, organo ristretto di supplenza istituzionale che resta attivo durante la transizione elettorale per gestire gli affari urgenti e possiede il potere di convalidare o respingere i decreti-legge d'urgenza emanati dall'Esecutivo.

La legislazione dell'Unione europea

a cura del Servizio per i rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati

5.1 Le principali tendenze della produzione normativa dell'UE

5.1.1 La produzione normativa

Al 30 settembre 2026, a circa 26 mesi dall'inizio della 10^a legislatura europea (avviata il 16 luglio 2024), si delinea un parziale **consolidamento, non privo di elementi di novità**, delle principali **tendenze** della produzione normativa dell'UE già registrate nella legislatura precedente (2 luglio 2019 – 15 luglio 2024).

Occorre tuttavia ricordare in via preliminare che l'avvio effettivo delle attività di produzione normativa può essere ricondotto all'**insediamento tardivo della Commissione europea, il 1° dicembre 2024**, cui è conseguita la presentazione delle proposte legislative legate al nuovo ciclo istituzionale 2024–2029. Anche la precedente Commissione europea comunque si era insediata in ritardo il 1° dicembre 2019.

Fatta questa premessa, si evidenzia, sul piano strettamente quantitativo, come emerge dalla tabella 1, una sostanziale **continuità** nel **numero complessivo di atti giuridicamente vincolanti** adottati dalle Istituzioni dell'Unione.

Rispetto agli **11.219** della passata legislatura, al 30 settembre 2026 il numero complessivo di atti è pari a **5.456**, delineando in proiezione un **incremento complessivo dell'8%**.

Sempre nel periodo considerato sembra registrarsi – al netto di quanto sottolineato in premessa – una **diminuzione complessiva degli atti adottati** da Parlamento europeo e Consiglio **secondo la procedura legislativa ordinaria**, al cui interno si rilevano alcune differenze tendenziali rispetto alla legislatura precedente.

Nell’ambito della **procedura legislativa ordinaria**, infatti, resta **netta la preferenza** accordata allo **strumento del regolamento** (pari a circa il 69% degli atti adottati) ma meno marcata rispetto al dato della legislatura precedente (72%).

Contestualmente si rileva un **leggero incremento del ricorso alla direttiva**, che dal 19% degli atti approvati nella scorsa legislatura europea si colloca ora al 26%.

La percentuale del **numero degli atti emanati** complessivamente dalla **Commissione europea** risulta **sostanzialmente invariata**, pari al momento a circa il **71% del totale degli atti** (nella scorsa legislatura era del 72%).

Tabella 1 **Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell’UE¹**

Tipologia di atto e procedura	8ª Legislatura del Parlamento europeo 1° luglio 2014 – 1° luglio 2019	9ª Legislatura del Parlamento europeo 2 luglio 2019 – 15 luglio 2024	10ª Legislatura del Parlamento europeo (dal 16 luglio 2024 – al 30 settembre 2026)
Procedura legislativa ordinaria (PLO)			
Regolamenti	280	289	108
Direttive	96	76	41
Decisioni	24	36	8
Totale atti PLO	400	401	157
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti – di cui di esecuzione*	413 204	539 303	251 166

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 e procedura	8 ^a Legislatura del Parlamento europeo 1° luglio 2014 – 1° luglio 2019	9 ^a Legislatura del Parlamento europeo 2 luglio 2019 – 15 luglio 2024	10 ^a Legislatura del Parlamento europeo (dal 16 luglio 2024 – al 30 settembre 2026)
Direttive	29	18	7
Decisioni – di cui di esecuzione*	1.949 244	2.236 325	1.165 111
Totale atti del Consiglio dell'UE	2.391	2.793	1.423
Atti della Commissione			
Regolamenti – di cui delegati* – di cui di esecuzione*	4.986 568 3.568	4.401 804 3.129	2.108 337 1.597
Direttive – delle quali delegate* – delle quali di esecuzione*	103 32 24	85 56 15	21 12 5
Decisioni – delle quali delegate* – delle quali di esecuzione*	3.484 24 1.279	3.539 12 1.400	1.747 8 756
Totale atti della Commissione europea	8.573	8.025	3.876
Totale atti	11.364	11.219	5.456

Fonte: Banca dati EUR-Lex

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

5.1.2 L'iniziativa legislativa della Commissione europea

Nel corso della **10^a legislatura**, al 30 settembre 2026, la **Commissione europea** ha presentato complessivamente **185 proposte** secondo la **procedura legislativa ordinaria**, dato in **netta diminuzione** (–8%), se proiettato sull'intera legislatura, rispetto alle **466 proposte** complessivamente presentate nella 9^a legislatura (2019-2024).

Per quanto riguarda il tasso di approvazione delle proposte della Commissione europea merita rilevare, come già indicato nella tabella 1, che **157 delle 185** presentate (**pari a circa l'85%**) sono state formalmente **tradotte in un atto legislativo**, dato quasi identico a quello fatto registrare complessivamente nella scorsa legislatura europea, quando delle 466 proposte presentate dalla Commissione europea ne sono state approvate 401 (pari a circa l'86%).

Tabella 2 **Proposte legislative presentate dalla Commissione europea**
Proposte presentate dalla Commissione europea secondo la procedura legislativa ordinaria nella 10ª legislatura

	2024*	2025	2026**	Totale
Proposte di regolamento	11	102	37	150
Proposte di direttiva	1	21	7	29
Proposte di decisione	1	4	1	6
Totale	13	127	45	185

* Dal 16 luglio, data di inizio della 10ª legislatura
** Sino al 30 settembre

Tale diminuzione delle proposte presentate dalla Commissione — oltre che al tardivo insediamento della Commissione stessa, di cui si è detto in premessa — può essere ricondotta anche agli obiettivi di riduzione del carico regolamentare annunciati sin dagli orientamenti politici della Presidente von der Leyen.

5.1.3 **Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa**

In linea di parziale continuità con le legislature precedenti, il **regolamento** resta la **principale fonte normativa** dell’Unione europea. Ciò, come già anticipato, vale anzitutto per gli atti approvati secondo la procedura legislativa ordinaria: su un totale di 157 atti approvati, i regolamenti sono 108, pari a circa il 69%, con una **tendenza** — almeno provvisoria — a una **leggera decrescita** della loro incidenza sul complesso degli atti adottati con procedura ordinaria.

Contestualmente, il ricorso alla **direttiva** nell’ambito degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria — **invertendo una tendenza alla diminuzione** — è **leggermente aumentato**, passando dal 19% nella 9ª legislatura a circa il 26% nella corrente legislatura (valore anche più alto di quello fatto registrare nell’8ª legislatura 2014-2019, che era stato pari al 24% degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria).

Merita ricordare che sino alla 6^a legislatura (2004-2009) il ricorso ai due strumenti legislativi era sostanzialmente equivalente (41% di regolamenti e 43% di direttive); già nella 7^a legislatura (2009-2014) il **regolamento** rappresentava il **60% degli atti adottati** secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che è aumentata al **70%** nell'**8^a legislatura** (2014-2019) ed ulteriormente salita al **72%** nella **9^a legislatura** 2019-2024.

Alla base del crescente **ricorso al regolamento** si pone, in primo luogo, un preciso approccio regolativo incentrato sulla **preferenza** — da parte della Commissione, avallata sostanzialmente dai **colegislatori** — per uno strumento normativo che, in quanto **direttamente applicabile**, presenta un triplice “pregio”:

1. introduce una normativa **omogenea, uniforme e stringente**, che, pur potendo richiedere l'adozione di disposizioni di attuazione, non va recepita in ventisette normative nazionali, potenzialmente divergenti;
2. assicura il rispetto della “**tempistica**” stabilita a livello europeo, eliminando o riducendo comunque i rischi di mancata o tardiva trasposizione negli ordinamenti nazionali;
3. elimina o riduce il rischio di *gold-plating*, vale a dire di oneri e vincoli aggiuntivi non richiesti dalla normativa dell'UE ma introdotti dalla disciplina nazionale di recepimento.

5.1.4 Lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria

Anche i dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria confermano in larga misura le principali tendenze già manifestatesi nella legislatura precedente.

La principale è costituita dalla **conclusione** del 98% delle procedure legislative ordinarie **in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura** (in cui il Parlamento approva senza emendamenti la posizione del Consiglio in prima lettura); in nessun caso, come nelle ultime due legislature, si è fatto ricorso alla “conciliazione” in terza lettura, già marginale nella 7^a legislatura.

Rispetto alle legislature precedenti, è invece molto significativa la crescita delle procedure concluse nella **fase iniziale della seconda lettura** (**16%, a fronte del 14% nella 9^a legislatura, del 10% dell'8^a legislatura e dell'8% della 7^a legislatura**), a fronte di un calo di quelle concluse in prima lettura.

Ciò è dovuto, da un lato, al fatto che molte delle proposte legislative, presentate verso la fine dell'8^a legislatura dalla Commissione europea in relazione al Quadro finanziario pluriennale, sono state approvate nei primi mesi della 9^a legislatura, in seconda lettura (fase iniziale), dal Parlamento, che aveva concordato la sua posizione in prima lettura durante l'ottava legislatura, e dall'altro lato, da un progressivo **aumento del ruolo di interlocuzione legislativa del Parlamento europeo** nella chiusura dei *dossier* legislativi.

Tabella 3 **Percentuale degli atti approvati in prima, seconda o terza lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria**

Fase di adozione atto	7 ^a Legislatura 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014	8 ^a Legislatura 1° luglio 2014 – 1° luglio 2019	9 ^a Legislatura 2 luglio 2019 – 15 luglio 2024	10 ^a Legislatura 16 luglio 2024 – 30 settembre 2026
Prima lettura	85%	89%	86%	82%
Inizio seconda lettura	8%	10%	14%	16%
Seconda lettura	5%	1%	0%	1%
Terza lettura	2%	0%	0%	1%

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

Presupposto di queste tendenze, sul piano strettamente giuridico, è l'assenza, nella prima lettura della procedura legislativa ordinaria, di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive dalla disciplina dei Trattati.

In seconda lettura, ciascuno dei due colegislatori dispone infatti di un termine di tre mesi, prorogabile di un mese, per adottare la propria posizione, mentre, in fase di conciliazione e di terza lettura, i colegislatori dispongono di un termine massimo di 24 settimane, di cui 8 al massimo possono essere dedicate alla conciliazione.

Il principale fattore alla base dell'approvazione degli atti nella prima lettura e nella fase iniziale della seconda lettura della procedura legislativa ordinaria risiede tuttavia, come evidenziato nei precedenti rapporti, nello sviluppo e nel 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 divenuto 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. da 71 a 75).

I triloghi sono riunioni tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea nell'ambito dell'esame di proposte legislative con l'obiettivo di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che sia accettabile per entrambi i colegislatori (Consiglio e Parlamento europeo). Essi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti "accordi in prima lettura", "accordi all'inizio della seconda lettura" o "accordi in seconda lettura", oppure in un "progetto comune" in sede di conciliazione.

Nel corso delle riunioni di trilogio, presiedute dal colegislatore che ospita la riunione, vale a dire il Parlamento o il Consiglio, ciascuna Istituzione illustra la propria posizione e ne segue un dibattito. La Commissione svolge un ruolo di mediatore al fine di facilitare un accordo tra i colegislatori.

I partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati negoziali loro conferiti dalle rispettive Istituzioni: dalla commissione competente o dalla plenaria per il Parlamento, solitamente dal Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea) per il Consiglio, dal Collegio (tramite il gruppo per le relazioni interistituzionali) per la Commissione.

L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilogio è informale e deve essere approvato in base alle procedure formali applicabili da ciascuna delle tre Istituzioni.

In linea generale, le commissioni più attive in termini di quota percentuale di triloghi sul totale sono storicamente quelle a maggiore impatto legislativo ordinario, tra cui: ECON (Problemi economici e monetari); EMPL (Occupazione e affari sociali); ENVI (Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare); IMCO (Mercato interno e protezione dei consumatori); ITRE (Industria, ricerca ed energia); LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni); TRAN (Trasporti e turismo).

5.1.4.1

Il ricorso alla procedura d'urgenza

Non esiste nell'UE un'unica procedura legislativa d'urgenza, ma ciascuno dei due colegislatori, nell'ambito della **procedura legislativa ordinaria**, può attivare strumenti volti a ridurre i termini previsti per le rispettive deliberazioni.

Presso il **Consiglio dell'UE** si ricorre a tal fine alla **procedura scritta** (forma che non è necessariamente solo usata per la procedura d'urgenza).

Presso il **Parlamento europeo** la **procedura d'urgenza, disciplinata dall'art. 170** del regolamento interno, consente di velocizzare o, in via eccezionale, anche di eliminare la fase ordinaria preliminare di esame nelle commissioni parlamentari, per **sottoporre la proposta al voto legislativo direttamente in una sessione plenaria**.

Nel corso della **9^a legislatura europea 2019-2024** il **Parlamento europeo** ha complessivamente fatto ricorso **73 volte alla procedura di urgenza**, in particolare per adottare prima misure normative in seguito al **recesso del Regno Unito dall'UE**, e successivamente interventi connessi alla **pandemia di COVID-19** e agli effetti della **guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina**.

Nell'attuale legislatura il Parlamento ha fatto ricorso a **26 procedure di urgenza**².

Si ricorda che al fine di preservare il ruolo del Parlamento quale colegislatore su un piano di parità con il Consiglio, di garantire la trasparenza della procedura legislativa e di coinvolgere maggiormente le commissioni, **l'articolo 170 del regolamento interno del Parlamento è stato modificato nel 2024**. Il nuovo articolo 170 stabilisce che, per le «*richieste avanzate dalla Commissione o dal Consiglio, la motivazione deve contenere una giustificazione dettagliata di ciascuna proposta e, ove opportuno, un'indicazione precisa dei termini previsti dalla legge per l'adozione o l'entrata in vigore dell'atto giuridicamente vincolante proposto*». Inoltre, per favorire un maggiore coinvolgimento delle commissioni, le deliberazioni in Aula dovrebbero basarsi su una relazione che le commissioni possono adottare ricorrendo, ove opportuno, alla nuova procedura semplificata (articolo 52), che consente a una commissione di adottare la propria posizione più rapidamente, senza la discussione

² I dati sono ricavati dall'*Activity Report 2019-2024* del Parlamento europeo nonché dalla consultazione dell'Osservatorio legislativo (OEIL) del Parlamento stesso.

approfondita solitamente associata all'adozione di una relazione. Tuttavia, il Parlamento può comunque decidere in via eccezionale di adottare una decisione d'urgenza sulla proposta senza relazione o sulla base di una relazione orale della commissione competente, qualora ciò sia richiesto da una commissione, da un gruppo politico o da deputati che raggiungano almeno la soglia minima.

5.1.5 La crescita degli atti delegati

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

L'articolo 290 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) consente al legislatore dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio) di delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo. Gli obiettivi, il contenuto, l'ambito e la durata della delega di potere devono essere definiti negli atti legislativi, così come le condizioni alle quali tale delega può essere esercitata. A questo proposito, il Parlamento e il Consiglio possono disporre del diritto di revocare la delega o di esprimere obiezioni a un atto delegato, impedendo che esso possa entrare in vigore.

Il ricorso alla delega è molto ampio soprattutto nei seguenti settori: mercato interno, agricoltura, ambiente, tutela dei consumatori, trasporti e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ciò sembra rispondere, per un verso, all'esigenza di sgravare il negoziato interistituzionale nell'ambito della procedura legislativa dalla definizione di questioni complesse.

Per altro verso, la **maggiore agilità della procedura di adozione** degli atti delegati ne rende preferibile il ricorso ai fini della disciplina di aspetti della materia che possono necessitare di un rapido e frequente aggiornamento, per effetto del progresso tecnologico e scientifico o comunque di dinamiche geopolitiche ed economiche.

Merita sottolineare che l'incremento in questione si conferma per i **regolamenti delegati, mentre per converso** — rispetto alla legislatura precedente 2019-2024 — si registra al momento una **forte riduzione**

delle direttive della Commissione, sia di quelle delegate che di quelle di esecuzione.

Si conferma anche la netta **riduzione** nel numero delle **decisioni delegate**, a fronte dell'**aumento delle decisioni esecutive** della Commissione, in coerenza peraltro con la natura non normativa di tale tipologia di atti.

5.2

Iniziative dell'UE in materia di qualità della legislazione (*Better Regulation*)

Fin dal suo insediamento, la Commissione europea in carica ha assunto l'impegno di **ridurre** gli **oneri** di comunicazione di almeno il **25% per tutte le imprese**, e di almeno il **35% per le PMI**, nell'arco del suo mandato.

Già negli [orientamenti politici](#) per il periodo 2024-2029 — presentati dalla Presidente von der Leyen all'atto della sua rielezione — tali obiettivi sono stati inclusi tra le priorità fondamentali per il rilancio dell'azione europea.

All'atto della costituzione della nuova Commissione, la Presidente ha quindi:

- chiesto a **ciascun Commissario** di concentrarsi sulla riduzione di tali oneri e sulla semplificazione dell'attuazione del corpus normativo, avviando nei rispettivi settori di competenza azioni volte a ridurre **burocrazia** e **rendicontazione**, aumentare **fiducia**, migliorare l'**applicazione** delle norme e procedure di autorizzazione più rapide. I Commissari sono stati altresì incaricati, a tal fine, di incontrare a intervalli regolari i portatori di interessi;
- attribuito al **Commissario** Valdis Dombrovskis un [portafoglio](#) che include anche i settori dell'**attuazione** e della **semplificazione**, per i quali è direttamente responsabile di tali attività di fronte alla Presidente della Commissione.

L'**11 febbraio 2025** la Commissione ha presentato pertanto il suo **approccio alla semplificazione** annunciando, nella [comunicazione](#) sull'attuazione e la semplificazione, l'adozione di **pacchetti di semplificazione omnibus**. In questo contesto, sono state al momento presentate **dodici proposte omnibus**, così denominate in considerazione dell'**eterogeneità delle modifiche** prospettate. A giudizio della Commissione, gli *omnibus* consentono di massimizzare gli impatti delle misure proposte, raggruppando gli emendamenti a diversi strumenti legislativi, e garantiscono la coerenza dei diversi atti legislativi modificati.

Secondo le stime fornite dalla Commissione, i pacchetti *omnibus* **ridurrebbero entro il 2029 di circa 37,5 miliardi di euro** i costi dovuti agli **oneri amministrativi**.

5.2.1

I pacchetti di semplificazione *omnibus*

Al 30 settembre 2026, la Commissione ha presentato [12 pacchetti omnibus](#) di cui **i primi tre** (I sostenibilità; II semplificazione degli investimenti e III Politica agricola comune) **sono già stati adottati definitivamente dal legislatore**, **cinque sono stati parzialmente adottati** (IV le piccole imprese a media capitalizzazione e la digitalizzazione, V la difesa, VI le sostanze chimiche, VII il quadro normativo digitale e X le norme su alimenti e mangimi) e per i restanti **quattro** (VIII la legislazione ambientale, IX settore automobilistico, XI la fiscalità e XII i prodotti energetici) **l'esame è ancora in corso**.

Nel suo [programma](#) di lavoro per il 2026, la Commissione europea ha anticipato la prossima presentazione anche di un **tedicesimo omnibus avente ad oggetto, tra le altre cose, i dispositivi medici**.

5.2.2

Recenti iniziative della Commissione europea in materia di qualità della legislazione

In occasione della riunione informale dei capi di Stato e di governo che si è svolta a Bruxelles il **12 febbraio 2026**, la Presidente della Commissione europea von der Leyen aveva annunciato che, dopo aver completato i provvedimenti “*omnibus*”, la **Commissione europea intendeva procedere a una revisione approfondita dell'acquis normativo**, presentando un **piano** con proposte in merito, con l'obiettivo in particolare di **contrastare il fenomeno del cosiddetto “gold-plating”**, attraverso un **minor ricorso alle direttive a favore dei regolamenti** (piano poi presentato con la comunicazione del 28 aprile 2026, v. *infra*).

Inoltre, la Presidente von der Leyen, evidenziando l'attuale numero eccessivo di atti delegati e di esecuzione, ha **invitato i colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio) a proporre e accettare esclusivamente atti delegati o di esecuzione di natura strettamente tecnica**.

Infine, la Presidente ha annunciato che la Commissione intenderebbe introdurre “**clausole di scadenza**” per le norme, stabilendo un termine temporale oltre il quale la norma cessa di avere efficacia, consentendo così ai legislatori di decidere se mantenerla in vigore o modificarla radicalmente e che, una **volta all'anno**, verrà presentata al Consiglio europeo una **relazione sui progressi compiuti in termini di semplificazione e riduzione dei costi**.

In occasione del **discorso sullo Stato dell'Unione**, pronunciato al Parlamento europeo il **16 settembre 2026**, la **Presidente von der Leyen** ha evidenziato che per conseguire risultati concreti per contrastare la sovraregolamentazione è **necessario anche l'intervento degli Stati membri**, annunciando al proposito una iniziativa per un **Patto contro la sovraregolamentazione**.

5.2.3

La recente comunicazione della Commissione europea in materia di qualità della legislazione

Con la [comunicazione](#) “Un corpus di norme UE più semplice, più chiaro e di applicazione più efficace”, presentata il **28 aprile 2026**, la Commissione europea ha definito una nuova strategia di **semplificazione regolamentare dell'UE**.

L'iniziativa si articola attorno a **cinque assi strategici**: la progettazione di leggi più semplici fin dall'inizio (“*simplicity by design*”); il rafforzamento dell'approccio inclusivo e basato su evidenze nella definizione delle politiche (“*better regulation*”); la revisione delle disposizioni obsolete o sovrapposte (“*deep cleaning*”); la prevenzione del cosiddetto “*gold-plating*” a livello nazionale; un'applicazione più rapida e rigorosa delle norme dell'UE.

Nei due allegati, la Commissione europea ha inoltre individuato rispettivamente **dodici aree prioritarie** nelle quali avviare una **revisione normativa per eliminare le norme obsolete** e le **contraddizioni** che ostacolano il funzionamento del mercato unico e rallentano la crescita economica, e **undici settori del mercato interno** nei quali adotterà misure specifiche per intensificare l'applicazione delle norme (*enforcement*).

Le **aree prioritarie** sono: libera circolazione di merci e servizi; servizi finanziari e settore bancario; Unione doganale; fiscalità; salute e sicurezza alimentare; agricoltura; trasporti; energia; clima; ambiente; settore digitale; edilizia residenziale e politica autorizzativa.

I **settori** sono i seguenti: etichettatura dei prodotti; economia circolare, imballaggi e rifiuti; responsabilizzare i consumatori attraverso la gestione della domanda di energia elettrica; distacco di lavoratori; edilizia e impiantistica per la transizione verde; sistemi ferroviari europei interoperabili; servizi di informazione sulla mobilità multimodale; ritardi di pagamento; digitalizzazione del diritto societario e mobilità transfrontaliera delle società; concentrazioni bancarie; risparmio e investimenti.

La Comunicazione delinea nel **processo di valutazione ex ante** un maggiore rigore metodologico, nonché maggiore attenzione alla competitività e alle PMI, maggiore trasparenza sugli oneri attesi e maggiore prudenza nell'esercizio del potere normativo.

Viene introdotto il principio di **semplicità nella progettazione** (*simplicity by design*) secondo cui le norme europee dovranno essere concepite fin dall'inizio in modo da risultare facilmente comprensibili, applicabili e verificabili.

Ogni proposta legislativa dovrà indicare con chiarezza **chi è tenuto ad agire**, come adempiere agli obblighi e quali siano le conseguenze in caso di inadempienza.

La Comunicazione prevede altresì **un aggiornamento e un rafforzamento** del sistema di *better regulation* anche nei casi in cui la Commissione europea debba agire con urgenza.

Per garantire che un maggior numero di iniziative sia accompagnato da una valutazione d'impatto, la Commissione adotterà **un'applicazione più rigorosa e strutturata** del principio di proporzionalità. Le valutazioni d'impatto si concentreranno sugli aspetti realmente rilevanti, analizzando gli impatti economici, sociali e ambientali chiave di ciascuna proposta. Questo nuovo approccio si tradurrà in **modelli rivisti per le valutazioni ex ante** e *ex post*, che includeranno lo sviluppo di una **“matrice degli impatti chiave”** fin dall'inizio, così da individuare gli aspetti essenziali da analizzare e definire, di conseguenza, la portata e la profondità dell'analisi.

Allo stesso tempo, un **approccio più mirato** distinguerà, da un lato, tra le **nuove iniziative legislative** o le **revisioni di maggiore portata** e, dall'altro, le iniziative più **specifiche**. Le evidenze e le analisi necessarie saranno quindi proporzionate alla natura di ciascuna iniziativa e ai suoi impatti previsti, e la valutazione dei costi e dei benefici rimarrà un elemento chiave di questa analisi più mirata e pertinente.

Il Comitato per il controllo normativo (organismo che opera presso la Commissione europea) sarà chiamato a svolgere la propria verifica **di qualità** su una gamma più ampia di valutazioni, prendendo in considerazione più specificamente anche **la natura e la rilevanza degli impatti** di ciascuna proposta. Sulle proposte legislative con maggiore impatto il Comitato continuerà ad adottare dei **pareri con riserva**, con facoltà di restituire la valutazione per un'ulteriore revisione; sulle proposte con impatto più limitato il Comitato adotterà raccomandazioni di miglioramento.

Per quanto riguarda **le procedure accelerate**, in risposta alle raccomandazioni del Mediatore europeo al riguardo e alle preoccupazioni delle parti interessate, la Commissione europea valuterà la **sensibilità temporale** di ogni situazione, distinguendo l'urgenza dalla semplice opportunità, considerando parametri quali l'esistenza di *shock* o crisi, le conseguenze in assenza di azione immediata, le scadenze legali e il contesto politico. Anche in caso d'urgenza, la Commissione europea si impegnerà a garantire la migliore base probatoria possibile, preparando ove fattibile una **valutazione d'impatto** sottoposta al vaglio del Comitato e consultando il pubblico tramite un invito a presentare contributi.

In **circostanze eccezionali**, quando l'urgenza impone tempi estremamente compressi, il [Commissario](#) responsabile per il miglioramento della regolamentazione potrà concedere **deroghe agli standard procedurali consueti**. In tali casi la Commissione europea assicurerà comunque la preparazione di un **documento di lavoro analitico**, pubblicato contestualmente alla proposta o entro tre mesi dalla sua adozione, contenente almeno la definizione del problema, l'approccio individuato per affrontarlo e una valutazione degli impatti chiave, inclusa un'analisi costi-benefici e una verifica della coerenza climatica.

La **valutazione dell'urgenza** e tutte le deroghe saranno documentate in modo trasparente e riportate nelle relazioni illustrative delle proposte. Questo approccio mira a trovare un **equilibrio** tra la necessità di intervenire rapidamente e l'esigenza di mantenere elevati *standard* di qualità normativa in ogni circostanza.

In risposta alle **preoccupazioni dei portatori di interesse** riguardo alla durata delle consultazioni, alla sovrapposizione tra diverse iniziative, alle richieste ripetitive di informazioni e alla carenza di riscontri adeguati, la Commissione europea intende **integrare meglio i vari strumenti disponibili**, eliminando le duplicazioni e garantendo la massima accessibilità a cittadini e *stakeholder*. I documenti saranno semplificati per concentrarsi sugli **aspetti chiave** e facilitare **contributi significativi**.

La Commissione europea invita infine il Parlamento europeo e il Consiglio ad effettuare le loro analisi di impatto sugli **emendamenti sostanziali** introdotti nel corso del procedimento legislativo, proponendo di lavorare congiuntamente su **tre direttrici**:

- stabilire una **definizione condivisa** di cosa costituisca un **emendamento sostanziale** (ad esempio l'estensione dell'ambito di applicazione alle microimprese o alle PMI, nuovi costi di conformità, obblighi di rendicontazione o spese pubbliche aggiuntive);

- richiedere all'istituzione proponente di fornire una **valutazione d'impatto** quantificando costi e risparmi con metodi semplificati come il modello dei costi *standard*;
- presentare infine tali valutazioni in un **formato sintetico** che includa descrizione generale, costi e benefici attesi, soggetti interessati e impatto su competitività e innovazione.

5.2.4

La posizione della Camera dei deputati sui metodi e le tendenze della produzione normativa europea

La Camera dei deputati, nella legislatura in corso, ha più volte assunto posizione in merito alle tendenze e alle modalità di produzione della normativa dell'UE, sia in Assemblea sia nelle pronunce della Commissione politiche dell'UE ai fini della verifica di sussidiarietà su specifici progetti legislativi (tra cui i c.d. pacchetti *omnibus*), nonché in occasione dell'esame di relazioni della Commissione europea attinenti all'applicazione dei principi dei trattati in materia di competenze.

In particolare, la Camera, con la [risoluzione](#) approvata lo scorso [28 maggio](#) sulla **Relazione programmatica** sulla partecipazione dell'Italia all'UE e sul **Programma di lavoro** annuale della Commissione europea per il 2026, ha formulato diverse considerazioni al riguardo, impegnando, tra le altre cose, il Governo ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'UE affinché:

1. sia data, da parte della Commissione europea e delle altre istituzioni dell'UE, **un'applicazione più rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**, anche tenendo in maggiore considerazione le specificità economiche, sociali e territoriali dei singoli Paesi membri e delle regioni;
2. siano a questo scopo presi in considerazione, in modo sistematico e dando conto dei relativi seguiti, **i rilievi formulati in merito a ciascuna iniziativa politica e legislativa dai parlamenti nazionali**, nell'ambito della procedura di allerta precoce di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona e del dialogo politico, nonché dalle regioni e dalle autonomie locali;
3. le nuove iniziative legislative dell'UE siano presentate soltanto quando presentino un **reale valore aggiunto** e sia **preferito il ricorso alla direttiva anziché al regolamento**, ove non sia dimostrata, sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi adeguati, la necessità di una disciplina uniforme a livello unionale;

4. sia **limitato il conferimento alla Commissione europea di poteri delegati ed esecutivi** per la definizione di aspetti molto importanti e politicamente, economicamente e socialmente sensibili, anche attraverso una migliore delimitazione dell'ambito oggettivo di tali poteri e la definizione nella legislazione di criteri e principi direttivi per il relativo esercizio;
5. le proposte legislative della Commissione europea siano sempre accompagnate, in coerenza con l'articolo 5 del Protocollo n. 2, da **valutazioni di impatto accurate** che ponderino adeguatamente tutte le opzioni regolative;
6. sia altresì sistematicamente **valutato l'impatto degli emendamenti** sostanziali del Consiglio alle proposte non legislative come pure dei progetti di atti delegati ed esecutivi predisposti dalla Commissione;
7. prosegua il **processo di semplificazione della normativa europea** attraverso la revisione dell'intero *acquis* regolamentare dell'UE per individuare le norme obsolete e non funzionali e il contenimento all'essenziale delle nuove proposte legislative, evitando di introdurre oneri e aggravii non necessari e non giustificati da un'effettiva esigenza regolatoria e assicurando una particolare attenzione agli effetti delle nuove iniziative sulle micro, piccole e medie imprese, secondo il **principio «Think Small First»**;
8. si tenga, allo stesso tempo, conto dei **rischi di un eccesso di semplificazione** derivanti, come evidenziato dalla XIV Commissione in relazione a specifiche proposte legislative, dall'abrogazione di disposizioni vigenti necessarie per assicurare il funzionamento di meccanismi essenziali per l'applicazione delle politiche di settore.

5.2.4.1 L'attività della Camera nell'ambito del controllo di sussidiarietà

La Commissione politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel corso della XIX legislatura, ha operato la valutazione pressoché sistematica della conformità dei progetti legislativi dell'UE con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In particolare, al **30 settembre 2026**, la Camera ha esaminato **153 progetti di atti nell'ambito della verifica di sussidiarietà**, adottando in esito **110 documenti**, di cui **16 pareri motivati per violazione del principio di sussidiarietà**. Nel periodo corrispondente delle due legislature precedenti erano stati esaminati, ai fini della verifica di sussidiarietà, rispettivamente 1 e 3 atti.

Un quadro organico degli orientamenti generali maturati in questo contesto, con specifico riguardo ai metodi di produzione normativa, dalla Commissione politiche dell'UE è contenuto nel [documento finale approvato il 22 giugno 2026](#), in esito all'esame della relazione della Commissione europea sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali.

Il documento rileva la mancanza di un'adeguata **considerazione, da parte della Commissione europea, del ruolo che le assemblee legislative svolgono** nei rispettivi ordinamenti e del contributo che esse possono offrire alla migliore elaborazione delle politiche e della normativa dell'Unione: ne è indice l'assenza di qualsivoglia proposta o iniziativa specifica per valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito degli Orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029, che sanciscono invece l'impegno a rinsaldare il rapporto con il Parlamento europeo e a promuovere forme di democrazia partecipativa.

Lo stesso approccio, secondo il documento, si ritrova nella comunicazione "Un corpus di norme UE più semplice, più chiaro e di applicazione più efficace", presentata dalla Commissione europea il 28 aprile 2026 (v. *supra*), che non contiene, analogamente a precedenti iniziative in materia di produzione e attuazione della normativa europea, alcun riferimento al ruolo dei Parlamenti nazionali.

Il documento finale approvato pertanto ribadisce, con argomentazioni più articolate, gli indirizzi già formulati nella risoluzione dell'Assemblea sopra richiamati.



RAPPORTO 2026

La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea

La legislazione nazionale

La giurisprudenza costituzionale

La produzione normativa regionale

La legislazione in Europa

La legislazione dell'UE

Osservatorio per la legislazione
e le politiche pubbliche della Camera dei deputati

€ 9,00

