



## Il Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Firenze, 23 novembre 2012

### 1. Il Rapporto sulla legislazione

Il **Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea** offre ogni anno una fotografia dinamica dello svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Giunto alla XIV edizione, è realizzato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in stretta e sistematica cooperazione con le amministrazioni delle Assemblee regionali. Si avvale degli apporti dell'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR e dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Si articola in **due volumi**, articolati in sei capitoli, che nel loro insieme fotografano gli andamenti della produzione normativa e dello svolgimento delle politiche pubbliche a livello europeo, statale e regionale ed in prospettiva comparata:

il **volume I** ospita il **capitolo I** – la **Nota di sintesi** – curata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del Rapporto. La successione delle Note di sintesi costituisce un filo conduttore che si sviluppa da un anno all'altro.

Il **volume II** si articola quest'anno in due tomi:

il *tomo I* comprende:

♦ il **capitolo II**, che offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della **legislazione regionale**, presentando un quadro della produzione normativa e analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curato dall'ISSIRFA - CNR";

♦ il **capitolo III**, che dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della **giurisprudenza costituzionale** in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze.

Il *tomo II* comprende:

♦ il **capitolo IV**, che presenta un quadro statistico della legislazione e si sofferma, in particolare, sulle

tendenze evolutive della **produzione normativa statale**. E' curata dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi della Camera dei deputati. Quest'anno è dedicata ad una analisi della produzione normativa statale negli ultimi sedici anni (1996-2012);

♦ il **capitolo V**, che descrive le tendenze in atto nei **processi decisionali europei**, con particolare riguardo a quelli normativi. E' curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati;

♦ il **capitolo VI**, che esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della **produzione legislativa nei principali Stati dell'Unione europea** (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali interne. E' curata dall'Osservatorio sulla legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati.

### 2. La presentazione del Rapporto

Il Rapporto viene presentato ogni anno presso un Consiglio regionale, in una riunione interistituzionale promossa dal Comitato paritetico Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Quest'anno la presentazione del Rapporto viene ospitata dal Consiglio regionale della Toscana il 23 novembre.

### 3. Il volume I – capitolo I: la Nota di sintesi

La **Nota di sintesi** intende porre in evidenza il nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo delle Assemblee legislative nella definizione in forma democratica di tali politiche.

L'obiettivo è quello di contribuire a dare una lettura che, partendo dai dati e dalle analisi dei fenomeni legislativi ed istituzionali, consenta di andare oltre i paradigmi ormai tradizionali della crisi delle istituzioni della rappresentanza nazionale, della cessione di sovranità dello Stato verso l'Unione europea e della

marginalizzazione del Parlamento dai grandi circuiti della decisione pubblica. Si pone così in evidenza l'esigenza di ripensare le funzioni delle Assemblee legislative statali e regionali, alla luce dei principi della condivisione di sovranità e della cooperazione nella partecipazione ai processi decisionali europei.

Sul rafforzamento di questo complesso di procedure e, forse, sulla "invenzione" di procedure nuove e più adeguate ai mutati scenari istituzionali, si gioca probabilmente la possibilità anche per il nostro Parlamento di rientrare pienamente nel processo decisionale europeo, cercando strade nuove rispetto all'impostazione, sino ad oggi prevalente, che lo vede stretto fra una concezione della *governance* come "governo delle regole e delle sanzioni", che marginalizza le istituzioni parlamentari, ed una visione in base alla quale il Parlamento costituisce il semplice snodo tra i diversi livelli istituzionali.

A questo fine appare determinante rafforzare o implementare quelle procedure e azioni volte a consentire alle Assemblee legislative statali e regionali di:

- sviluppare e consolidare la capacità di conoscenza dei fenomeni regolativi e dei flussi informativi indispensabili per poter deliberare in maniera pienamente consapevole.

- svolgere al meglio il loro compito di dare legittimità a decisioni che, in una situazione di crisi, possono risultare anche dolorose, mediando tra le misure proposte dal Governo e le istanze dei cittadini e degli interessi organizzati. A questo fine, appare opportuna un'apertura sempre maggiore verso l'esterno, anche sfruttando le nuove tecnologie informatiche.

- inserirsi in una fase precoce e con forza nei processi decisionali europei, condividendo con il Governo statale e con le Giunte regionali gli obiettivi da perseguire e definendo la cornice entro la quale gli Esecutivi possono esercitare la loro discrezionalità;

- raccordarsi con il Parlamento europeo e gli altri Parlamenti nazionali per intercettare meglio le questioni strategiche fondamentali;

- valorizzare anche funzioni ulteriori rispetto a quella legislativa, come la valutazione ex ante ed il controllo ex post delle politiche pubbliche, anche con riguardo alla cornice europea.

#### 4. Il capitolo II: Tendenze e problemi della legislazione regionale

Si articola in 10 paragrafi, preceduti da una introduzione, nei quali vengono presentati ed analizzati:

- i dati quali-quantitativi riguardanti la produzione normativa regionale (leggi e regolamenti);
- gli strumenti per il controllo e la valutazione delle politiche;
- i rapporti tra Giunta e Consiglio;
- le vicende relative all'approvazione ed all'attuazione degli Statuti ed all'applicazione delle norme costituzionali in materia di intese interterritoriali;
- singole politiche particolarmente rilevanti per il livello regionale (sanità, politiche socio-assistenziali, politiche per i migranti, finanza pubblica, partecipazione al processo normativo dell'Unione europea e – novità di quest'anno – attività produttive).

La produzione normativa regionale nel corso del 2011 ha fatto registrare l'approvazione di:

- 634 leggi, con un minimo – tra le Regioni ordinarie – di 20 leggi approvate dal Lazio e dall'Umbria ed un massimo di 53 leggi approvate dalla Toscana;

- 417 regolamenti, dei quali 118 adottati dalla provincia autonoma di Bolzano (al contrario, Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta non hanno adottato alcun regolamento).

| Regioni ordinarie               | Leggi      | Regolamenti | Totale produzione normativa |
|---------------------------------|------------|-------------|-----------------------------|
| Abruzzo                         | 44         | 2           | 46                          |
| Basilicata                      | 27         | 1           | 28                          |
| Calabria                        | 51         | 8           | 59                          |
| Campania                        | 23         | 12          | 35                          |
| Emilia-Romagna                  | 24         | 1           | 25                          |
| Lazio                           | 20         | 14          | 34                          |
| Liguria                         | 39         | 5           | 44                          |
| Lombardia                       | 26         | 7           | 33                          |
| Marche                          | 30         | 7           | 37                          |
| Molise                          | 29         | 1           | 30                          |
| Piemonte                        | 27         | 16          | 43                          |
| Puglia                          | 39         | 27          | 66                          |
| Toscana                         | 53         | 18          | 71                          |
| Umbria                          | 20         | 9           | 29                          |
| Veneto                          | 30         | 1           | 31                          |
| <b>Totale Regioni ordinarie</b> | <b>482</b> | <b>129</b>  | <b>611</b>                  |

| Regioni speciali e Province autonome | Leggi      | Regolamenti | Totale produzione normativa |
|--------------------------------------|------------|-------------|-----------------------------|
| Friuli Venezia Giulia                | 19         | 113         | 132                         |
| P.a. Bolzano                         | 16         | 151         | 167                         |
| P.a. Trento                          | 19         | 16          | 35                          |
| Sardegna                             | 27         | 0           | 27                          |
| Sicilia                              | 26         | 0           | 26                          |
| Trentino-Alto Adige                  | 9          | 8           | 17                          |
| Valle d'Aosta                        | 36         | 0           | 36                          |
| <b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>   | <b>152</b> | <b>288</b>  | <b>440</b>                  |
| <b>TOTALE</b>                        | <b>634</b> | <b>417</b>  | <b>1.051</b>                |

Dal punto di vista della classificazione delle leggi per macrosettori e per materie, si registra un sostanziale equilibrio: la forbice è compresa tra le 93 leggi relative al settore territorio, ambiente e infrastrutture e le 150 leggi riguardanti l'ordinamento istituzionale; 132 leggi riguardano la finanza regionale e 135 i servizi alla persona; le leggi in materia di sviluppo economico e attività produttive sono 103; 21 sono le leggi aventi carattere multisettoriale.



## 5. Il capitolo III: La giurisprudenza costituzionale

Investiga la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2011 in tema di rapporti Stato-Regioni, evidenziando gli elementi di continuità e l'evoluzione registrata rispetto agli anni precedenti e mettendo a fuoco le sentenze più significative in materia.

## 6. Il capitolo IV: Dati e tendenze della legislazione statale

Dà un quadro delle principali tendenze in atto nella legislazione statale, tenendo conto delle

evoluzioni registrate a partire dall'inizio della XIII legislatura (9 maggio 1996), fino al 28 aprile 2012, in un periodo lungo quasi 16 anni, che copre 4 legislature (la XVI ha concluso proprio il 28 aprile 2012 il suo quarto anno).

Il periodo di riferimento inizia e si conclude con due sentenze epocali della Corte costituzionale: la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360, sul divieto di reiterazione e la sentenza 16 febbraio 2012, n. 22, sulla omogeneità dei decreti-legge.

Lo sguardo lungo dovrebbe consentire di mettere a fuoco i cambiamenti intervenuti nella produzione normativa, che sono così sintetizzabili:

- ♦ la progressiva riduzione e concentrazione degli atti normativi ed in particolare dei decreti-legge e delle leggi, con la conseguente netta diminuzione delle leggi tipicamente parlamentari (definite in via residuale come "altre leggi ordinarie" rispetto a quelle che godono di particolari caratterizzazioni e/o procedure, quali leggi di conversione, di ratifica, del ciclo di bilancio, comunitarie, di semplificazione), sia di iniziativa del Governo, sia del Parlamento. La diminuzione di tali leggi avviene in termini assoluti ma non fa registrare sensibili variazioni nei rapporti percentuali rispetto alle altre tipologie di leggi;

- ♦ l'importanza del contesto internazionale ed europeo, dal quale discende buona parte della produzione normativa (leggi di ratifica; leggi comunitarie; decreti legislativi e decreti-legge volti a dare attuazione alle decisioni europee);

- ♦ il ruolo giocato dalle leggi di conversione, dalle leggi cicliche (finanziaria e comunitaria), dalle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica e dalle leggi di ratifica (quantitativamente rilevanti);

- ♦ il peso assunto dai procedimenti di delega e, in minor misura, di delegificazione.

| Legislature                    | XIII  | XIV   | XV  | XVI |
|--------------------------------|-------|-------|-----|-----|
| Leggi                          | 906   | 686   | 112 | 299 |
| Decreti legislativi            | 378   | 288   | 114 | 186 |
| Decreti-legge                  | 204   | 216   | 48  | 92  |
| Regolamenti di delegificazione | 179   | 134   | 66  | 77  |
| Totale                         | 1.667 | 1.324 | 340 | 654 |

## 7. Il capitolo V: L'evoluzione in atto nell'Unione europea

Si sofferma sulle principali tendenze in atto nell'Unione europea all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, attraverso l'analisi dei primi tre anni della settima legislatura europea (iniziata nel luglio 2009).

Il terzo anno della legislatura fa registrare – rispetto all’anno precedente – una moderata diminuzione della produzione normativa europea.

Tale riduzione è determinata in via esclusiva dalla contrazione del numero degli atti giuridici adottati dalla Commissione europea (da 1400 a 1310), a fronte di un significativo aumento degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, che salgono da 92 a 113, con un aumento di circa il 20%, e di un modesto aumento degli atti giuridici del Consiglio.

Sebbene la parte preponderante degli atti giuridici delle Istituzioni resti adottata dal Consiglio, secondo procedure non legislative o esecutive, e soprattutto dalla Commissione europea nell’esercizio delle competenze delegate ed esecutive ad essa conferite da atti legislativi, aumenta la rilevanza quantitativa della legislazione “ordinaria”, sia in valori assoluti sia in percentuale.

Nel secondo anno di legislatura gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria costituivano poco meno del 5% del totale (92 su 1932), nel terzo anno tale percentuale sale a poco più del 6% (113 su 1878).

L’incremento della produzione legislativa ordinaria è in realtà ben più marcato, ove si computino gli atti normativi in senso stretto, regolamenti e direttive: a fronte di 828 regolamenti e 46 direttive complessive sono stati adottati in codecisione rispettivamente 56 (circa il 7%) e 22 (quasi il 50%).

Questa tendenza, lenta ma costante, sembra riflettere primariamente l’estensione dell’ambito della procedura legislativa ordinaria a nuove basi giuridiche operata dal Trattato di Lisbona.

## 8. Il capitolo VI: L’attività legislativa nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna)

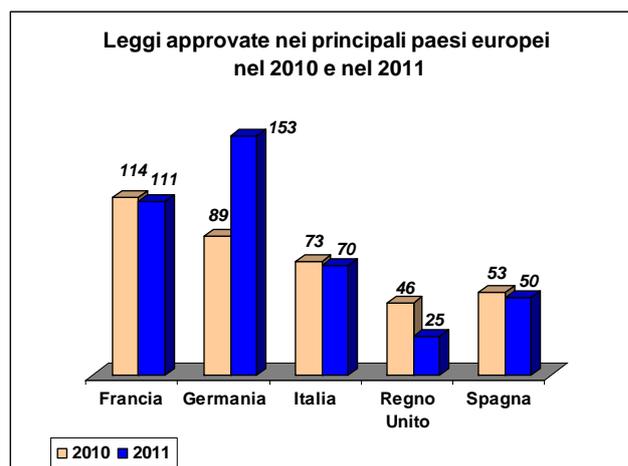
I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2011 hanno registrato per due Paesi (Germania e Regno Unito) significative differenze rispetto al 2010 e una sostanziale conferma per gli altri due Paesi (Francia e Spagna), così come per l’Italia. In particolare, si è registrato un notevole aumento della produzione legislativa in Germania ed una netta riduzione nel Regno Unito.

Oltre ad una legislazione quantitativamente rilevante e nettamente superiore alla media dei Paesi europei, in Germania si rileva una parallela, notevole produzione di normativa delegata (il riferimento è ai cosiddetti “regolamenti legislativi”).

Il dato francese del 2011 è leggermente inferiore a quello del 2010 ma si mantiene invece più alto rispetto al biennio precedente (82 leggi nel 2009 e 95 nel 2008).

Il dato quantitativo registrato nel Regno Unito segna un sostanziale decremento rispetto al 2010 e risulta inferiore anche al 2009 (28 leggi approvate), che ha rappresentato il picco più basso della produzione normativa nel quinquennio 2006-2010.

La leggera riduzione verificatasi in Spagna, che nel 2011 presenta un dato sensibilmente inferiore a quello registrato negli anni conclusivi delle legislature precedenti (72 leggi approvate nel 2007 e 82 nel 2003), si giustifica probabilmente con la chiusura anticipata della legislatura. Tra le 50 leggi approvate, figurano 12 leggi organiche.



La parte VI evidenzia inoltre gli elementi comuni ai diversi ordinamenti, che generalmente sono riconducibili alle tematiche globali “europeizzate” ed elaborate dall’Unione europea: si segnala, in particolare, l’incidenza dei provvedimenti volti a fronteggiare la crisi economico-finanziaria.