



Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Perugia, 4 novembre 2011

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 XIII 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) del CNR e dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Si articola in sei parti 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:

Parte 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 e si ricollega da un anno all'altro. La Nota di quest'anno è dedicata agli spazi che le Assemblee legislative possono trovare nei nuovi modelli di *governance* dell'Unione europea.

Parte II – Offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della [legislazione regionale](#), sia presentando un quadro di insieme della produzione normativa, sia analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curata dall'Istituto di

studi sui Sistemi Regionali federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini - CNR".

Parte III – Dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della [giurisprudenza costituzionale](#) in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze.

Parte IV – Presenta un quadro statistico e si sofferma sulle tendenze evolutive della [produzione normativa statale](#). E' curata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

Parte V – 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.

Parte VI – Esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della [produzione legislativa nei principali Paesi dell'Unione europea](#) (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali. E' curata dal Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati.

2. La presentazione del Rapporto

Il Rapporto viene presentato ogni anno presso un diverso 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 dell'Umbria il 4 novembre.

La discussione prenderà avvio dalla ricerca condotta per l'elaborazione della Nota di sintesi e dalle questioni che essa propone all'attenzione dei partecipanti all'evento.

3. La Parte I: la Nota di sintesi

La **Nota di Sintesi del Rapporto 2011** si collega strettamente a quelle degli ultimi anni. Essa prosegue nell'analisi delle cause che hanno condotto alla crisi della legislazione, confinando sempre più spesso le leggi in compiti ausiliari ed accessori rispetto a decisioni di governo assunte in altre sedi. Quest'anno, la Nota si concentra sulla evoluzione della *governance* europea in due settori di particolare interesse, nei quali sono molto evidenti quei processi di interconnessione e globalizzazione che costituiscono lo sfondo degli ultimi Rapporti: l'immigrazione e la *governance* economica.

I temi della immigrazione e della *governance* economica rappresentano due politiche di particolare interesse ai fini di una evidenza obiettiva dei processi – sempre più incalzanti – di integrazione, economica e sociale, che sono in corso a livello continentale. Essi hanno diverse connessioni tra loro, innanzi tutto perché entrambe attraversano emblematicamente tutti i livelli territoriali, in cornici che superano quella europea per assumere carattere globale. In entrambi i campi, inoltre, l'Europa è chiamata a fronteggiare prolungate emergenze, dovute da un lato alla crisi economico-finanziaria e dall'altro ai flussi di immigrazione (e in particolare di immigrazione clandestina) in buona parte conseguenti, negli ultimi mesi, ai rivolgimenti in atto nella sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto appare quanto mai essenziale il coinvolgimento delle Assemblee legislative, europea, nazionali e regionali, che hanno la funzione naturale di favorire l'affermarsi di una consapevolezza civica e al tempo stesso di interpretare le esigenze delle collettività da esse rappresentate nei confronti delle altre istituzioni. Questo coinvolgimento potrà essere tanto più forte quanto più si rafforzerà la cooperazione interparlamentare e si andrà verso la individuazione di innovative forme di raccordo tra Assemblee ed Esecutivi.

Nell'ambito della cooperazione interparlamentare, la Nota di sintesi prospetta in particolare l'opportunità di valutare, nella prospettiva di uno scambio sistematico di valutazioni e migliori pratiche, una intensificazione delle sedi e degli strumenti di raccordo bilaterale e multilaterale tra le Assemblee legislative dei diversi Paesi dell'Unione, anche su aspetti specifici del sistema di *governance* (non solo economica) europea.

Il consolidamento della cooperazione interparlamentare appare, infatti, un presupposto irrinunciabile per attivare dinamiche virtuose di convergenza tra gli Stati membri in una fase come quella attuale in cui si vanno ricercando moduli istituzionali e decisionali che facciano parlare all'Europa una lingua comune sulle grandi questioni di portata sovranazionale.

E' infatti in corso, anche sotto la spinta di dinamiche globali quali la crisi economica, una "rivoluzione" delle categorie tradizionali secondo cui sono stati impostati i rapporti tra e all'interno degli Stati nazionali e l'esercizio della sovranità che, in assenza di una sistematizzazione teorica, impone di procedere in modo empirico ed induttivo.

Le Assemblee legislative, proprio in quanto depositarie di una coscienza sempre più matura delle intersezioni tra i diversi livelli, "sub" e "sovra" nazionali, di governo dei processi continentali e globali, potranno acquisire – nella prospettiva ipotizzata dalla Nota – un rinnovato e più ricco protagonismo, evidentemente nella prospettiva di una sostanziale modificazione delle loro pratiche.

La cooperazione tra le Assemblee può, pertanto, concludere la Nota, contribuire a definire forme più moderne di statualità e sovranità e, anche attraverso questa via, a fornire la legittimazione necessaria per procedere verso una entità istituzionale europea più forte e più coesa.

4. La parte II: Tendenze e problemi della legislazione regionale

Si articola in 10 capitoli, nei quali vengono presentati ed analizzati:

- i dati quali-quantitativi riguardanti la produzione normativa regionale (leggi e regolamenti) (capitoli 1-3);

- i fatti salienti dell'avvio della nuova legislatura nelle 13 Regioni a Statuto ordinario che hanno rinnovato i propri organi nel 2010 e i rapporti tra Giunta e Consiglio (capitolo 4);

- le vicende relative all'approvazione ed all'attuazione degli Statuti ed all'applicazione delle norme costituzionali in materia di intese interterritoriali (capitolo 5);

- singole politiche particolarmente rilevanti per il livello regionale (sanità, politiche socio-assistenziali, politiche per i migranti, finanza pubblica e partecipazione al processo normativo dell'Unione europea) (capitoli 6-10).

La produzione normativa ha fatto registrare complessivamente l'approvazione di:

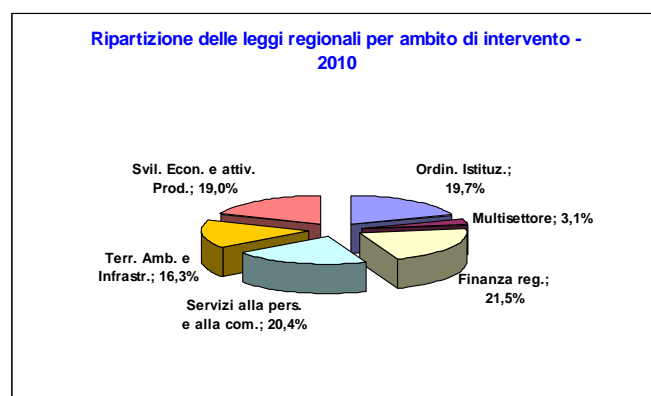
- 578 leggi, con un minimo – tra le Regioni ordinarie – di 9 leggi approvate dal Lazio ed un massimo di 62 leggi approvate dall'Abruzzo;

- 430 regolamenti, dei quali 167 (quasi il 40 per cento del totale) adottati dalla provincia autonoma di Bolzano (al contrario, Abruzzo, Veneto e Sardegna non hanno adottato alcun regolamento).

Regioni ordinarie	Leggi	Regolamenti	Totale produzione normativa
Abruzzo	62	0	62
Basilicata	34	2	36
Calabria	36	18	54
Campania	20	11	31
Emilia-Romagna	15	1	16
Lazio	9	11	20
Liguria	24	3	27
Lombardia	22	9	31
Marche	22	1	23
Molise	23	4	27
Piemonte	27	22	49
Puglia	20	24	44
Toscana	50	20	70
Umbria	27	9	36
Veneto	30	0	30
Totale Regioni ordinarie	421	135	556

Regioni speciali e Province autonome	Leggi	Regolamenti	Totale produzione normativa
Friuli Venezia Giulia	23	92	115
P.a. Bolzano	16	167	183
P.a. Trento	28	21	49
Sardegna	16	0	16
Sicilia	23	1	24
Trentino-Alto Adige	5	10	15
Valle d'Aosta	46	4	50
Totale Regioni spec. e P.a.	157	295	452
TOTALE	578	430	1.008

Dal punto di vista della classificazione delle leggi per macrosettori e per materie, si registra un sostanziale equilibrio: la forbice è compresa tra le 94 leggi relative al settore territorio, ambiente e infrastrutture e le 124 leggi riguardanti la finanza regionale (18 sono invece le leggi aventi carattere multisettoriale).



5. La parte III: La giurisprudenza costituzionale

Investiga la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2010 in tema di rapporti Stato-Regioni, evidenziando la linea di sostanziale continuità rispetto agli anni precedenti.

In particolare, si registra – a fronte di un nuovo acuirsi della conflittualità tra Stato e Regioni sul riparto di competenze normative – il sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze

costituzionali, che si muovono ormai all'interno di una giurisprudenza per molti aspetti consolidata.

Si segnalano due aspetti salienti:

- il numero delle sentenze dichiarative della incostituzionalità di norme statali appare complessivamente esiguo;
- il contenzioso tende a concentrarsi su pochi atti normativi statali aventi rilievo soprattutto dal punto di vista economico-finanziario (molte sentenze riguardano il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

6. La parte IV: Dati e tendenze della legislazione statale

Dà un quadro delle principali tendenze in atto nella legislazione statale, anche attraverso la comparazione tra i primi tre anni della XVI legislatura e i periodi corrispondenti della XIII e della XIV nonché la XV legislatura (durata due anni). Ne emergono elementi di continuità per quanto riguarda sia la tendenza alla diminuzione della produzione legislativa sia al ruolo giocato dalle leggi di conversione e dalle leggi di ratifica.

Legislature	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi	530	407	112	226
Decreti legislativi	195	159	114	135
Decreti-legge	121	141	48	74
Regolamenti di delegificazione	84	111	66	62
Totale	930	818	340	497

7. La parte 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 due anni della settima legislatura europea (iniziata nel luglio 2009).

Il secondo anno della legislatura fa registrare – rispetto all'anno precedente – un moderato aumento della produzione normativa europea. A fronte di un aumento complessivo degli atti giuridici delle istituzioni di poco più dell'8 per cento (da 1.726 a 1.863), gli atti di natura tipicamente normativa (regolamenti e direttive) sono cresciuti di circa il 12 per cento (da 823 a 922). Le ragioni di tale aumento sembrano risiedere innanzi tutto nella effettiva applicazione delle nuove procedure e competenze decisionali introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

8. La parte VI: L'attività legislativa nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna)

I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2010 hanno registrato alcune significative differenze rispetto al 2009 per ciascuno dei Paesi considerati (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna). In particolare, si è registrato un notevole aumento della produzione legislativa in Francia, Regno Unito e Spagna; una netta flessione della produzione legislativa tedesca; una meno accentuata diminuzione della produzione italiana.

Paese	2009	2010
Francia	82	114
Germania	147	89
Italia	87	73
Regno Unito	28	46
Spagna	32	53

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. Spiccano infine le misure adottate nei seguenti ambiti: riforme costituzionali e istituzionali; diritti della persona; giustizia e sicurezza; politiche del lavoro e della sicurezza sociale; tutela dell'ambiente; governo del territorio; politiche agricole.