



## Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Bari, 29 novembre 2010

### 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 XII 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 alle Assemblee legislative e le nuove strategie 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 dal CNR – Istituto di studi sui Sistemi Regionali federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini".

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. Da quest'anno al Comitato paritetico partecipano i rappresentanti del Parlamento europeo: è la più rilevante novità della riunione di presentazione del Rapporto che si svolge a Bari il 29 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 2010** si collega strettamente a quelle degli ultimi anni, proseguendo 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 sull'evoluzione del ruolo dell'Unione europea nella elaborazione delle politiche pubbliche, scoprendo che anche un fenomeno in sé positivo – le nuove strategie europee che rispondono alle grandi questioni globali – comporta forti rischi di marginalizzazione delle Assemblee.

La Nota mette a fuoco la nuova funzione dell'Unione europea come luogo di elaborazione e "europeizzazione" delle problematiche globali che contrassegnano l'epoca contemporanea (crisi economico-finanziaria e riequilibrio tra le grandi aree del mondo; emergenza ambientale, cambiamenti climatici ed energia; flussi migratori e libera circolazione; diritti umani; zone di conflitto di rango mondiale; spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia...). Di fronte a questi fenomeni di crisi globale, l'Unione europea passa da una attività di regolazione spesso minuta ai fini dell'armonizzazione delle discipline normative nei diversi Paesi, alla impostazione di vaste strategie che perseguono obiettivi più o meno vincolanti, la cui attuazione è demandata a politiche nazionali assai impegnative, che coinvolgono i diversi livelli territoriali.

Tali strategie sono altamente politiche ma rendono ancora più problematica la effettiva e sostanziale partecipazione delle Assemblee alla loro impostazione e attuazione di quanto non avvenga nella fase ascendente o discendente dell'ordinario ciclo legislativo europeo. Ciò dipende anche dal fatto che le strategie si manifestano spesso attraverso documenti che presentano un rango formale inversamente proporzionale alla loro importanza politica e che per questo sfuggono a forme non rituali di coinvolgimento delle Assemblee.

La Nota si basa sull'analisi esemplificativa di quattro settori (coordinamento delle politiche economiche europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo del territorio) in cui l'intervento regolativo e le sue interazioni tra livello europeo, statale e regionale si esprimono secondo modelli profondamente differenziati.

Dalla ricerca sono emerse tre principali tendenze innovative:

1. le politiche europee si articolano intorno a grandi temi globali o comunque sovranazionali e tendono pertanto ad essere inquadrate in cornici strategiche e programmatiche di governo;

2. tali politiche richiedono un forte recupero del ruolo di indirizzo ed iniziativa politica delle istituzioni a massimo tasso di politicità, in primo luogo il Consiglio ma anche il Parlamento europeo, rispetto a quello della Commissione, pur investita formalmente del monopolio dell'iniziativa legislativa;

3. nonostante i progressi segnati dalla prima prassi attuativa del Trattato di Lisbona, l'influenza sostanziale delle Assemblee legislative nazionali resta limitata e la loro marginalità tende ad accentuarsi nella impostazione e nello svolgimento delle strategie sui maggiori temi, che pure assumono la massima rilevanza politica e richiedono una più forte legittimazione democratica.

Alla luce di queste tendenze consolidate, la Nota di sintesi propone alla discussione politica quattro domande suscettibili di portare verso iniziative concrete nell'adeguamento delle procedure assembleari:

a) Come mettere a frutto la valenza strategica delle maggiori politiche dell'Unione per rilanciare il ruolo delle Assemblee nella definizione delle linee strategiche, oltre che nella loro attuazione?

b) I programmi nazionali di riforma – nell'ambito del nuovo sistema di *governance* economica europea – per l'attuazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione e dei programmi di stabilità possono divenire una piattaforma strategica che metta sotto forte controllo parlamentare obiettivi e risultati delle maggiori politiche pubbliche?

c) Come il Parlamento e le Assemblee regionali possono anticipare i loro tempi di intervento per concorrere a sollevare esigenze da prendere in considerazione nella fase di elaborazione delle grandi strategie europee?

d) Come il Parlamento e le Assemblee regionali possono giocare un ruolo centrale nello svolgimento delle maggiori politiche pubbliche tra gli enti territoriali verificandone la coerenza complessiva, l'adeguatezza rispetto alle esigenze dei territori e il rapporto obiettivi-risultati attraverso un rafforzamento dei raccordi Parlamento-Governo e Assemblee-Giunte, che rafforzi la qualità politica dei processi di *governance*?

e) Può il Parlamento europeo assumere iniziative per migliorare gli incontri parlamentari nella fase in cui la Commissione svolge le consultazioni preliminari?

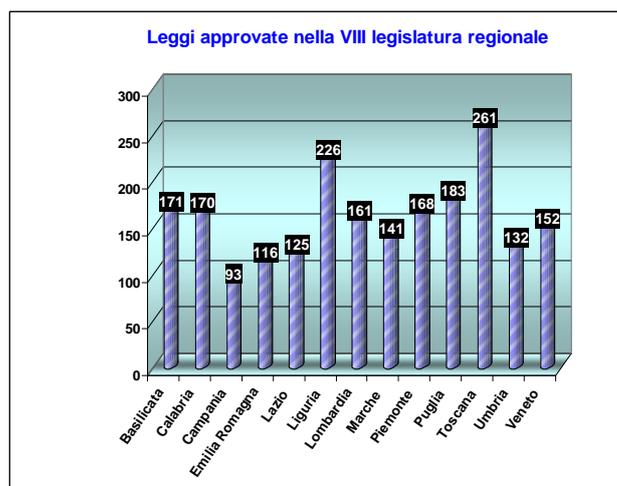
#### 4. La parte II: Tendenze e problemi della legislazione regionale

Quest'anno offre non solo il consueto aggiornamento sulle politiche legislative regionali ma presenta, per le tredici Regioni ordinarie che hanno rinnovato i propri organi di Governo nella primavera 2010, un bilancio della VIII legislatura, caratterizzata dai seguenti fattori:

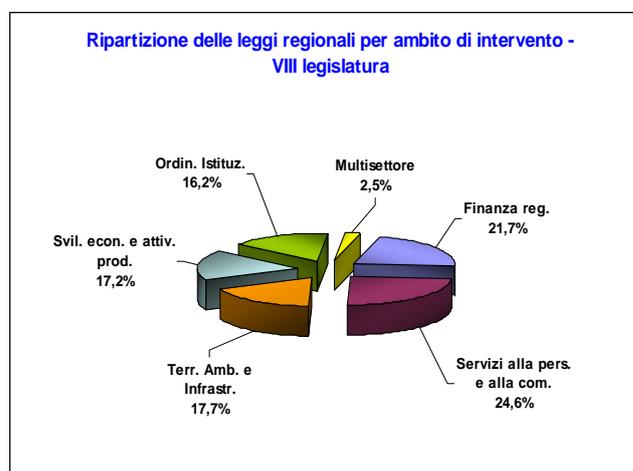
- la prosecuzione dell'impegno nella revisione degli assetti istituzionali: l'approvazione dei nuovi Statuti da parte delle Regioni che ancora

non vi avevano provveduto (mancano ora all'appello soltanto tre Regioni); la revisione dei regolamenti consiliari; l'approvazione delle leggi di attuazione degli Statuti; la revisione delle leggi elettorali;

- una stabilizzazione se non un decremento della produzione legislativa regionale, che si attesta sulle 2.099 leggi nel complesso delle tredici Regioni (con una media di 161,46 leggi per Regione);



- una preponderanza delle leggi che operano nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità (24,6 per cento del totale delle leggi), nel quale mantiene un peso rilevante la tutela della salute, ma mostra un andamento crescente la materia dei servizi sociali. Assai significativo appare il peso percentuale delle leggi di bilancio e finanziarie, spesso a carattere multisettoriale (21,7 per cento del totale).



L'analisi di alcune delle principali politiche regionali si arricchisce di un nuovo settore di investigazione (le politiche per i migranti) ed analizza ora cinque ambiti della legislazione regionale: sanità; politiche socio-assistenziali; politiche per i migranti; politiche economico-finanziarie; rapporti con l'Unione europea.

### 5. La parte III: La giurisprudenza costituzionale

Investiga la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 in tema di rapporti Stato-Regioni, evidenziando la linea di sostanziale continuità rispetto agli anni precedenti.

In particolare, si confermano sia la progressiva quiescenza verso cui pare sostanzialmente avviarsi il contenzioso Stato-Regioni, sia il sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, che si muovono ormai all'interno di una giurisprudenza per molti aspetti consolidata.

### 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 due anni della XVI legislatura e le tre legislature precedenti (la XV nella sua interezza ed i primi due anni della XIV e della XIII). 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.

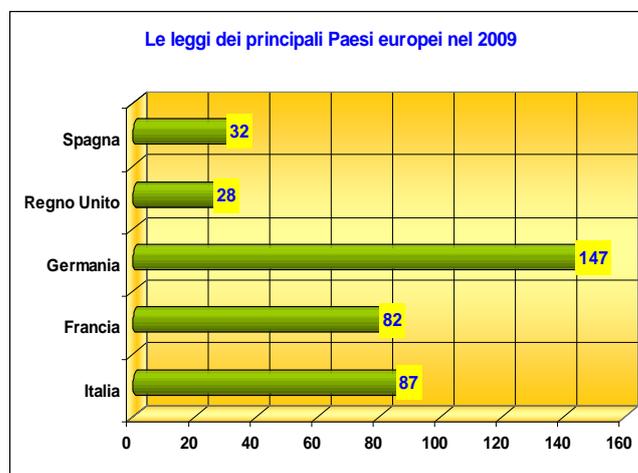
Legislature	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi	343	236	112	159
Decreti legislativi	131	80	114	78
Decreti-legge	87	99	48	56
Regolamenti di delegificazione	46	87	66	34
Totale	607	502	340	327

### 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 del primo anno della settima legislatura europea (iniziata nel luglio 2009). Essendo ancora in corso la predisposizione di procedure per la piena attuazione di molte innovazioni del Trattato, il suo impatto ancora non si è dispiegato e non si manifestano ancora segnali di discontinuità rispetto alla sesta legislatura.

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

Conferma le tendenze in atto negli ultimi anni, che evidenziano nell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più ampia, seguita da quella francese e quindi da Spagna e Regno Unito, che si è attestato, a partire dal 2007, su una media di circa trenta leggi annue.



Evidenzia gli elementi comuni ai diversi ordinamenti, che generalmente sono riconducibili alle tematiche globali "europeizzate" ed elaborate dall'Unione europea: si segnala quindi l'incidenza dei provvedimenti volti a fronteggiare la crisi economico-finanziaria, nonché l'attenzione per i temi della cittadinanza, dell'immigrazione, della giustizia, della sicurezza, della tutela dell'ambiente e del governo del territorio.