Camera dei deputati

GIOVEDÌ
19
MARZO

Camera dei deputati,
Sala della Regina di Palazzo Montecitorio

PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

Riunione interistituzionale
con le Assemblee legislative nazionali
(*Camera, Senato, Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome*)

camera.it

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Camera dei deputati

OSSERVATORIO
SULLA LEGISLAZIONE

Riunione interistituzionale
con le Assemblee legislative nazionali
Camera, Senato,
Assemblee legislative delle Regioni
e Province autonome

XVI Edizione

Camera dei deputati,
Sala della Regina di Palazzo Montecitorio
giovedì 19 marzo 2015

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

XVI EDIZIONE

Indice

1. Il Rapporto sulla legislazione ..... pag **5**

2. Il volume I ..... pag **6**

2.1 Capitolo I: la Nota di sintesi

3. Il volume II ..... pag **7**

3.1 Capitolo II. Tendenze e problemi della legislazione regionale

3.2 Capitolo III. La giurisprudenza costituzionale

3.3 Capitolo IV. Dati e tendenze della legislazione statale

3.4 Capitolo V. L'evoluzione in atto nell'Unione europea

3.5 Capitolo VI. L'attività legislativa nei principali Paesi europei (Italia, Francia, Germania, Regno Unito)

Grafici

pag 12

Grafico 1. Tendenze e problemi della legislazione regionale.
Regioni ordinarie

Grafico 2. Tendenze e problemi della legislazione regionale.
Regioni speciali e Province autonome

Grafico 3. Tendenze e problemi della legislazione regionale.
Leggi regionali, classificazione in macrosettori

Grafico 4. Dati e tendenze della legislazione statale.
Leggi 2013-2014 mese per mese

Grafico 5. Dati e tendenze della legislazione statale.
Decreti-legge esaminati mensilmente

Grafico 6. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Leggi approvate 2013-2013
Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

Grafico 7. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Leggi approvate 2009-2013
Italia, Germania e Spagna

Grafico 8. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Leggi statati e leggi regionali 2009-2013
Italia, Germania e Spagna

Grafico 9. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Regioni e Province autonome italiane, Lander tedeschi
e Comunità autonome spagnole 2009-2013
Italia, Germania e Spagna

1. Il Rapporto sulla legislazione

L'elaborazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea è stata promossa dal Comitato per la legislazione fin dalla sua istituzione, nel 1998.

Il Rapporto offre ogni anno una fotografia dello svolgimento delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo. Giunto alla **XVI 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*.

Anche quest'anno si articola in **due volumi**, articolati in sei capitoli, che nel loro insieme mostrano 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*, che poggia ogni anno su una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, 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.

I **volume II** si articola 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 di insieme della produzione normativa e analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche.
È 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. È curato *dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze*.

Il **TOMO II** comprende:

- il **capitolo IV,** che presenta un quadro statistico della legislazione statale, soffermandosi sulle sue tendenze evolutive. È curato dall'*Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi della Camera dei deputati*;

- il **capitolo V**, che descrive le tendenze in atto nei processi decisionali europei, con particolare riguardo a quelli normativi. È curato 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 (Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali interne. È curato dall'*Osservatorio sulla legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati*.

2. Il volume I

2.1 Capitolo I: la Nota di sintesi

La **Nota di sintesi** si concentra quest'anno su trasparenza, legittimazione, celerità, effettività della decisione legislativa e apertura alla società civile in una fase nella quale, soprattutto a seguito della crisi economica internazionale, la *performance* complessiva dei sistemi politico-istituzionali delle moderne democrazie occidentali appare sottoposta a significativi elementi critici.

Nel periodo immediatamente precedente alla crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni era convinzione diffusa che i sistemi rappresentativi fossero chiamati a rispondere alla sfida della "democrazia decidente": le democrazie dovevano dimostrare, di fronte alla globalizzazione, capacità di decidere rapidamente così che tanto maggiore si fosse dimostrata la loro efficienza, tanto più salda sarebbe risultata la loro legittimità presso i cittadini.

Oggi invece altri fattori sembrano essere prevalenti al fine di dare legittimazione alle decisioni politiche.

Da un lato, è richiesta la verifica dell'effettività della decisione: la rapidità della decisione non fornisce, infatti, garanzie sulla sua effettività; la volatilità delle decisioni legislative, l'oscurità del linguaggio normativo e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi provocano incertezza negli operatori e nei cittadini.

Dall'altro lato, emerge sempre più la richiesta di trasparenza dei processi decisionali, requisito che diviene quasi garanzia dell'effettiva "democraticità" della decisione. La stessa sede parlamentare - che assolve costituzionalmente a questa funzione - viene talvolta percepita come inidonea a fornire sufficienti garanzie di "trasparenza", soprattutto quando un numero consistente di questioni è concentrato in provvedimenti multisettoriali.

Per risolvere queste criticità, la Nota di sintesi segnala, nelle conclusioni, l'importanza di una programmazione legislativa che coinvolga i diversi livelli territoriali e consenta anche di dare stabilità alle norme.

3. Il volume II

3.1. Il Capitolo II: Tendenze e problemi della legislazione regionale

Questa parte si articola in una introduzione e in 10 paragrafi, nei quali vengono presentati ed analizzati:

- i dati qualitativi e 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 e 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 attività produttive).

La produzione normativa regionale nel corso del 2013 ha fatto registrare complessivamente l'approvazione di (*grafico 1. e 2.*):

- **711 leggi**, con un minimo – tra le Regioni ordinarie – di 15 leggi approvate dal Lazio ed un massimo di 60 leggi approvate dall'Abruzzo e dalla Toscana;
- **398 regolamenti**, dei quali 146 adottati dalla provincia autonoma di Bolzano, mentre la Sardegna non ha adottato alcun regolamento.

Le leggi vengono classificate per macrosettori e per materie e l'analisi di tale classificazione mostra un sostanziale equilibrio: la forbice è compresa tra le 91 leggi relative al settore territorio, ambiente e infrastrutture e le 172 leggi riguardanti i servizi alla persona e alla comunità; 128 leggi riguardano lo sviluppo economico e le attività produttive; 143 leggi concernono l'ordinamento istituzionale; 149 leggi riguardano la finanza regionale; 28 sono le leggi aventi carattere multisettoriale (*grafico 3.*).

3.2. Il capitolo III: La giurisprudenza costituzionale

Questa parte studia la **giurisprudenza costituzionale dell'anno 2013** 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.

3.3 Il capitolo IV: Dati e tendenze della legislazione statale

Si compone di due paragrafi: il primo dà conto della **produzione legislativa statale nei primi 21 mesi e mezzo della XVII legislatura**; il secondo presenta una rassegna della **decretazione d'urgenza negli ultimi 8 anni**, con la quale si evidenzia una serie di fattori tipici di una sintomatologia già individuata nel rapporto dell'anno precedente, attraverso un 'carotaggio' di 4 categorie di decreti-legge: attuativi del

programma di governo; riguardanti grandi emergenze ambientali; concernenti le missioni internazionali; che danno risposta a puntuali emergenze.

3.4 Il capitolo V: L'evoluzione in atto nell'Unione europea

Si compone di due paragrafi: il primo analizza **le principali tendenze in atto nell'Unione europea** attraverso l'analisi della settima legislatura; il secondo studia l'intervento dei Parlamenti nazionali nella **formazione della legislazione europea nei primi cinque anni** dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

3.5 Il capitolo VI: L'attività legislativa nei principali Paesi europei (Italia, Francia, Germania, Regno Unito)

Il **quadro comparato** pone in evidenza un generalizzato aumento della produzione legislativa nei quattro Paesi considerati e soprattutto in Germania, in controtendenza rispetto (*grafico 6.*):

Il divergente dato italiano è dovuto allo svolgimento delle elezioni politiche nel febbraio 2013: questo ha comportato il blocco totale della produzione legislativa nel trimestre febbraio-aprile e una ripartenza condizionata dagli adempimenti istituzionali di inizio legislatura, tra i quali rileva anche l'elezione del Presidente della Repubblica.

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

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.

GRAFICO 1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
REGIONI ORDINARIE

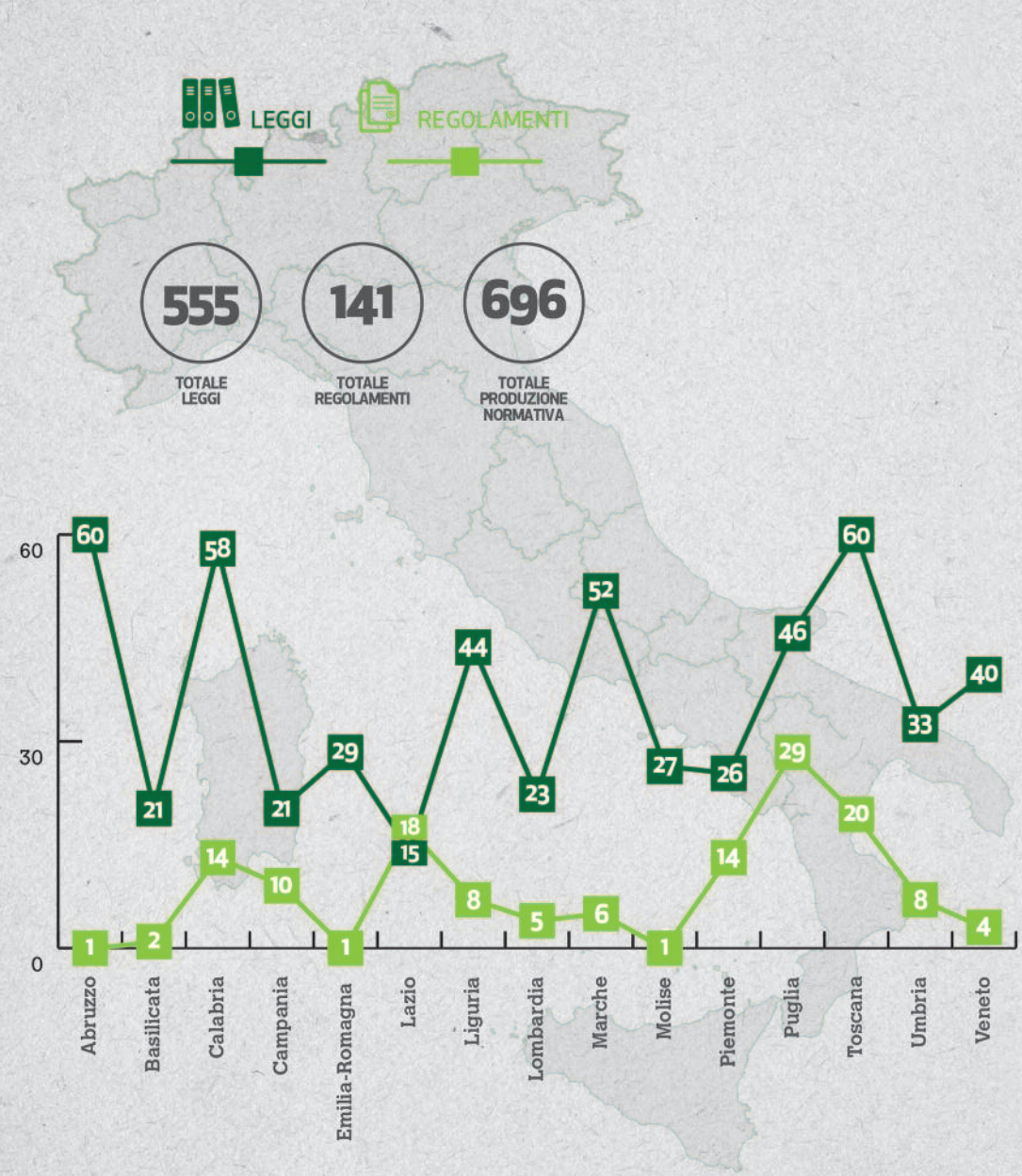


GRAFICO 2. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME

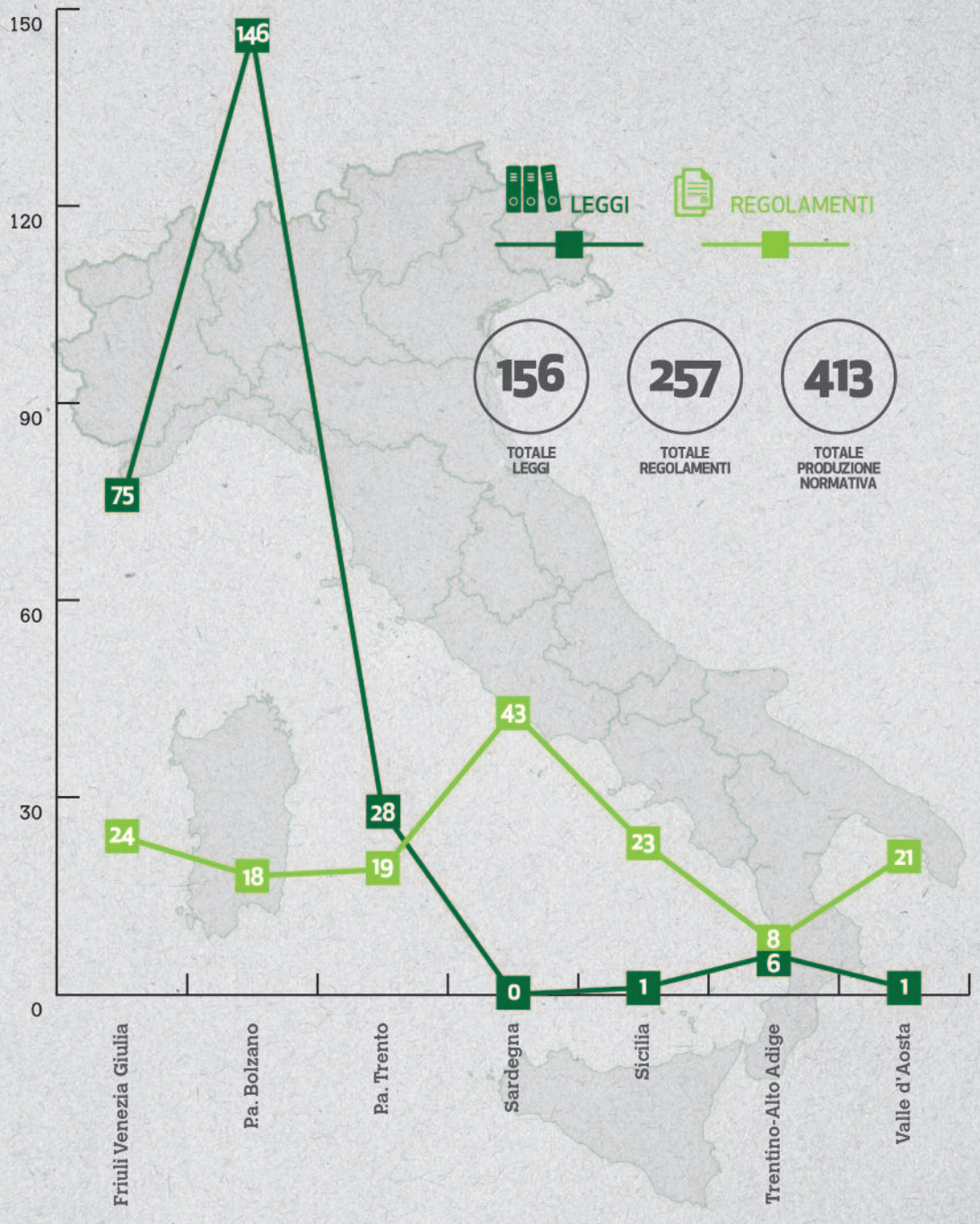


GRAFICO 3. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
LEGGI REGIONALI
CLASSIFICAZIONE IN MACROSETTORI

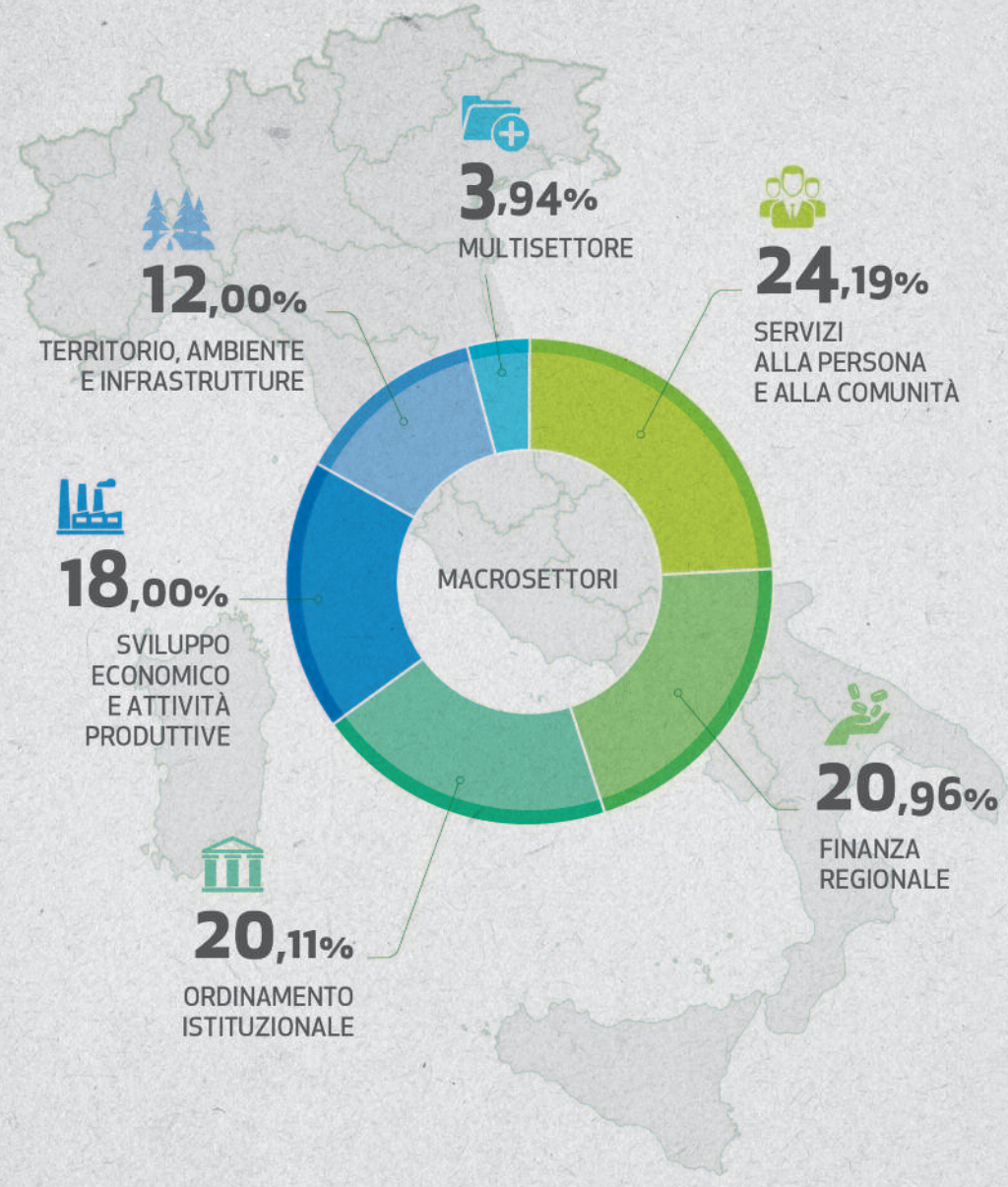


GRAFICO 4. DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

LE LEGGI DEL 2013 E DEL 2014 MESE PER MESE

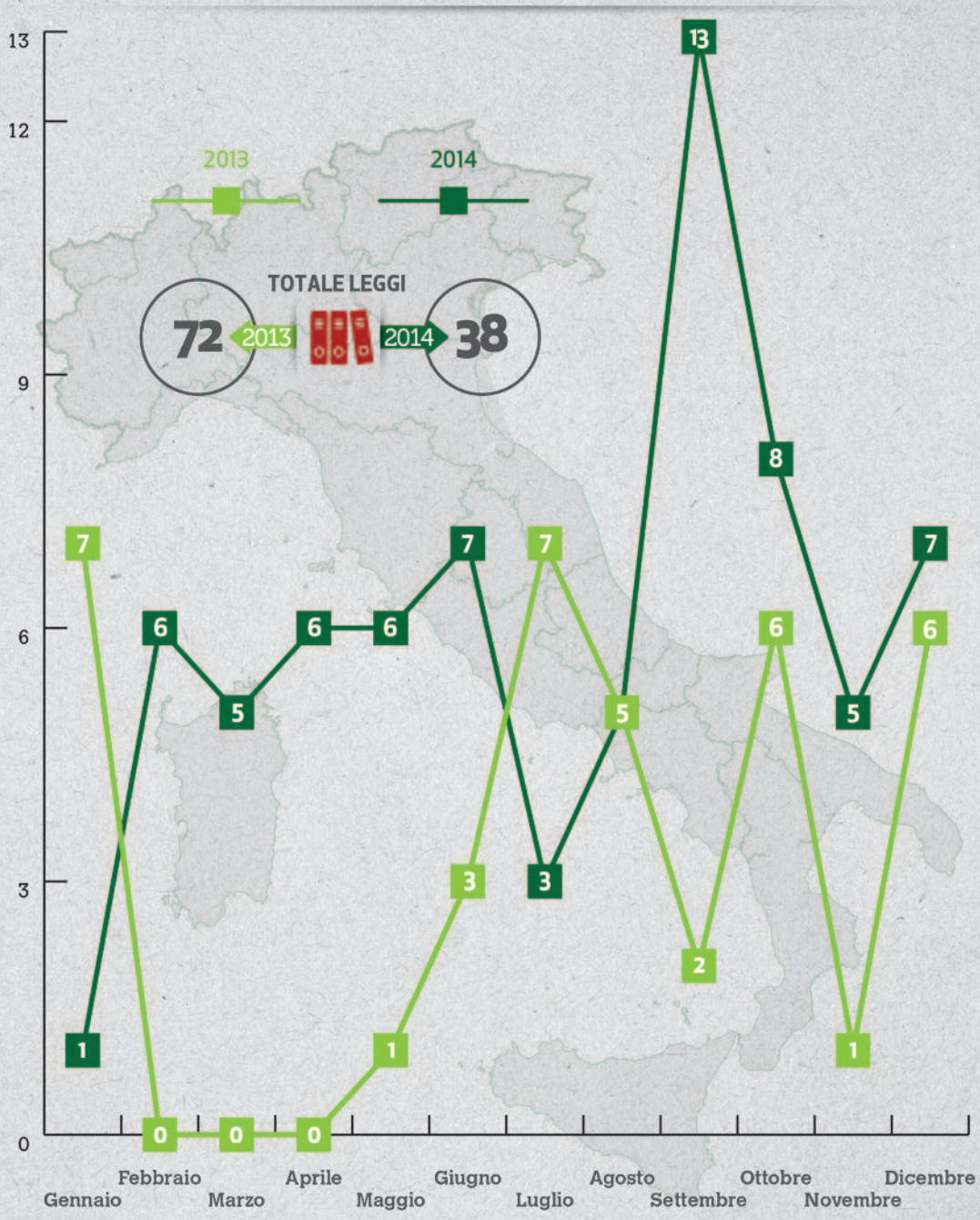


GRAFICO 5. DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE
DECRETI-LEGGE EMANATI MENSILMENTE

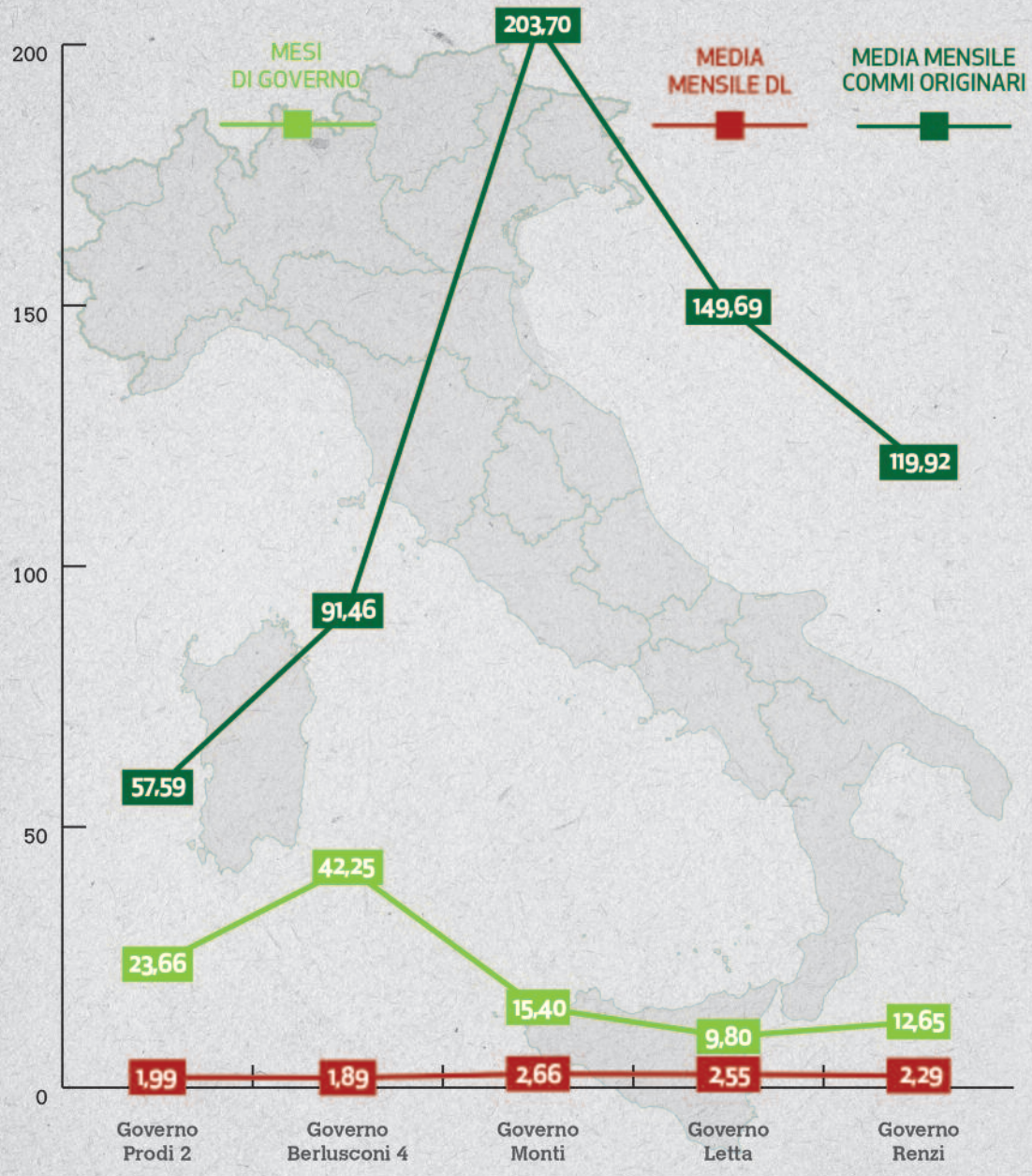


GRAFICO 6. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

LEGGI STATALI APPROVATE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

(ITALIA, FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA)

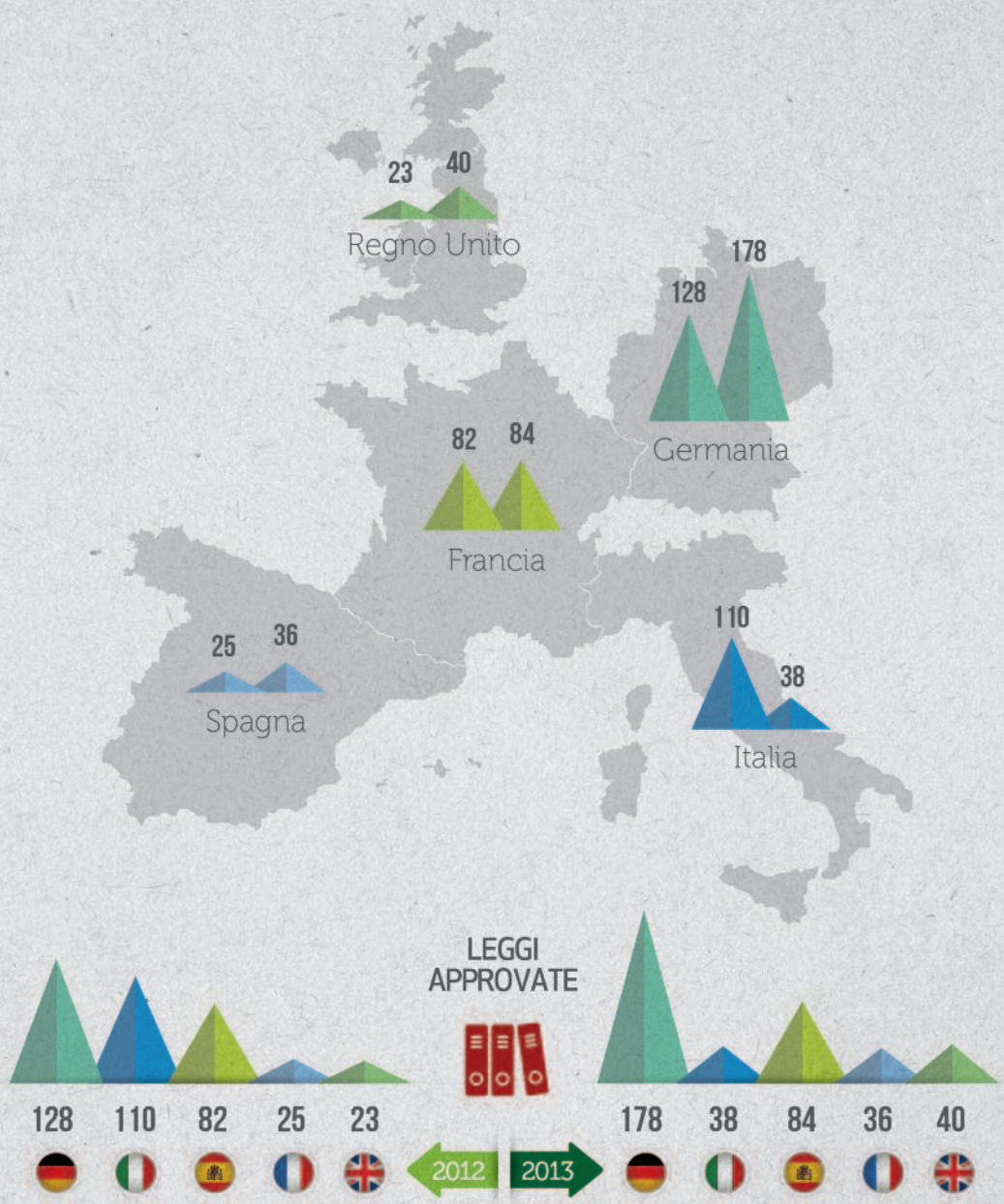


GRAFICO 7. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

LEGGI STATALI APPROVATE DAL 2009 AL 2013

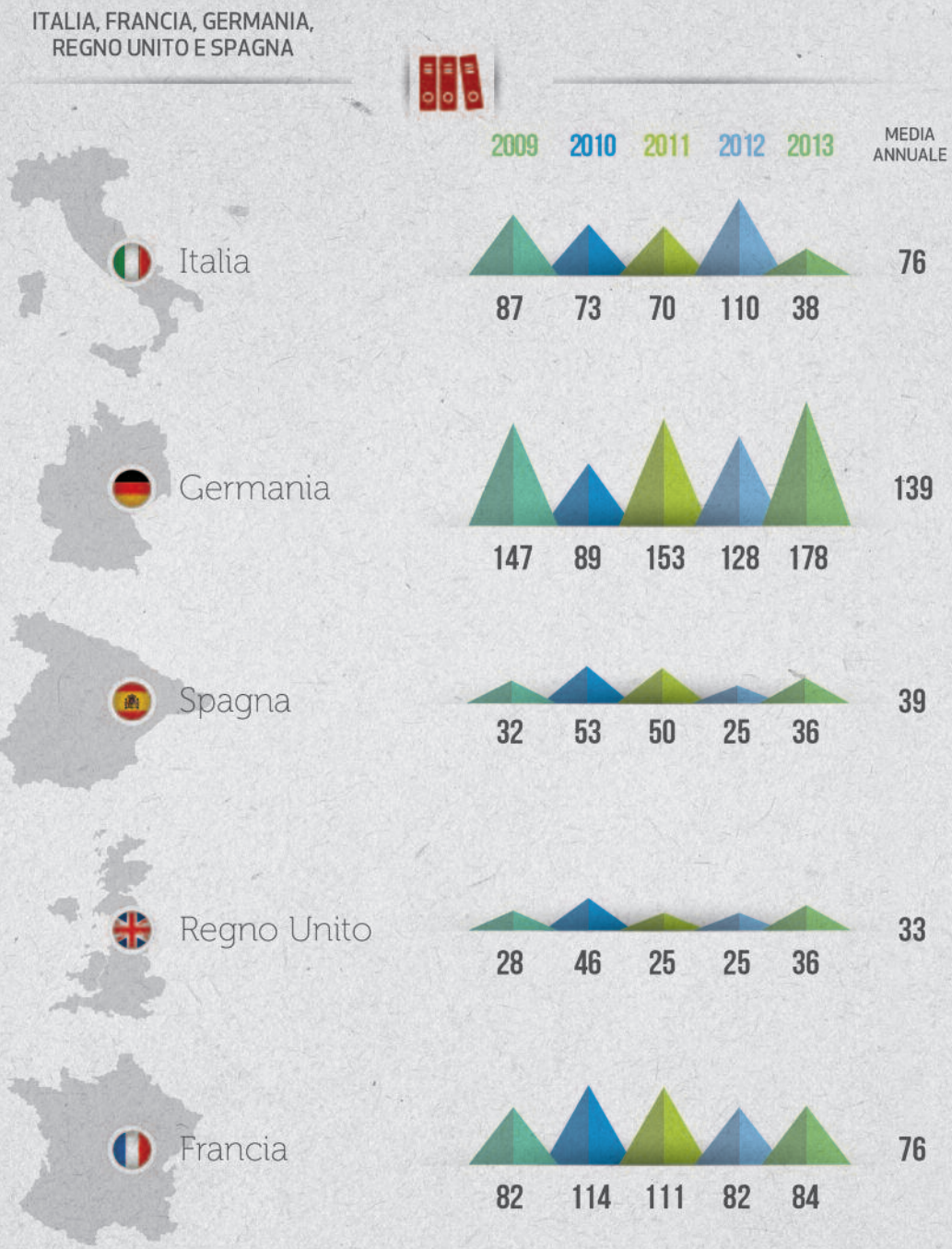
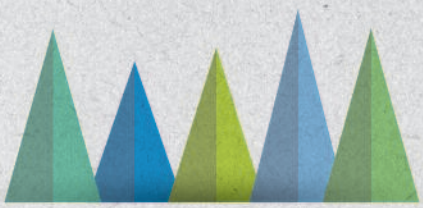


GRAFICO 8. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
LE LEGGI APPROVATE DAL 2009 AL 2013

ITALIA, GERMANIA E SPAGNA

REGIONI EITALIANE,
LANDER TEDESCHI E
COMUNITÀ AUTONOME SPAGNOLE

Italia



2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA ANNUALE
709	578	634	790	711	684

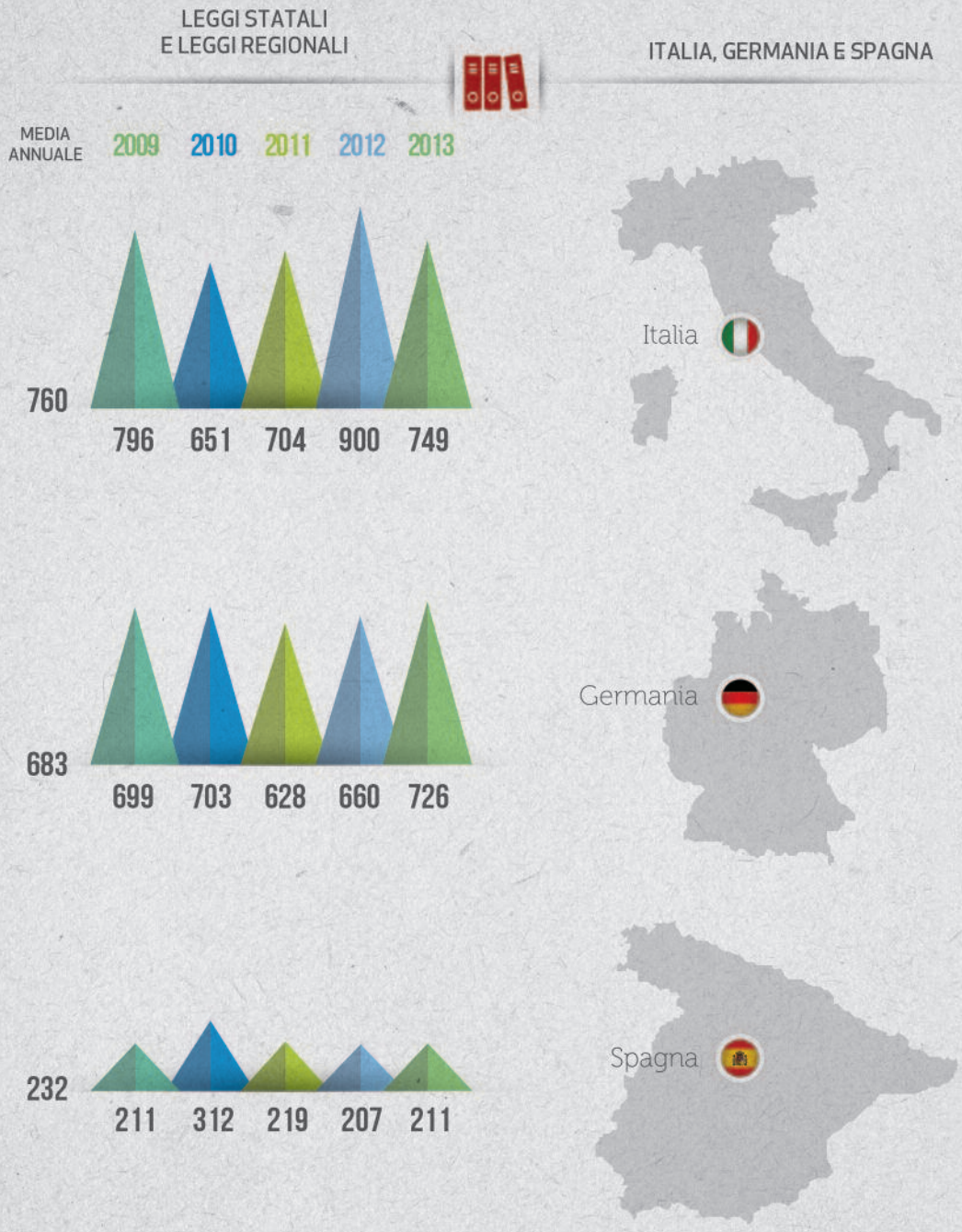
Germania

2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA ANNUALE
552	614	475	532	548	544

Spagna

2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA ANNUALE
179	259	169	182	175	193

GRAFICO 9. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
LE LEGGI APPROVATE DAL 2009 AL 2013



Camera dei deputati

XVII Legislatura