



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)



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 (Spagna, Francia, Germania, Regno Unito)	

Graficipag **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 emanati mensilmente

Grafico 6. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Leggi approvate 2012-2013
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.
Regioni e Province autonome italiane, Lander tedeschi
e Comunità autonome spagnole 2009-2013
Italia, Germania e Spagna

Grafico 9. L'attività legislativa nei principali Paesi europei.
Leggi statali e leggi regionali 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.

Il **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, celebrità, 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 inadatta 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 (Spagna, Francia, Germania, Regno Unito)

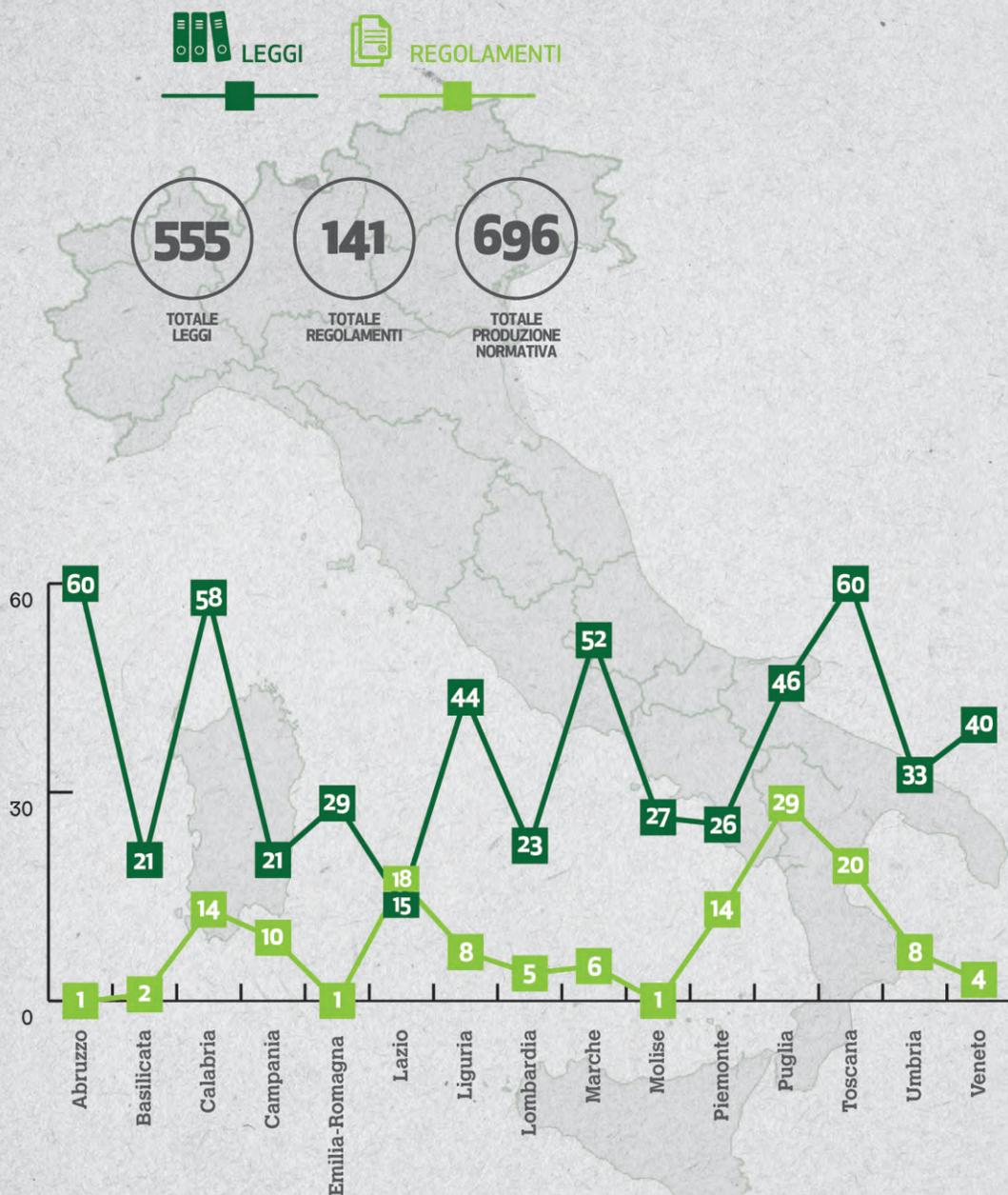
Il **quadro comparato** pone in evidenza un generalizzato aumento della produzione legislativa nei quattro Paesi considerati e soprattutto in Germania, in controtendenza rispetto (*grafico 6*):

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**

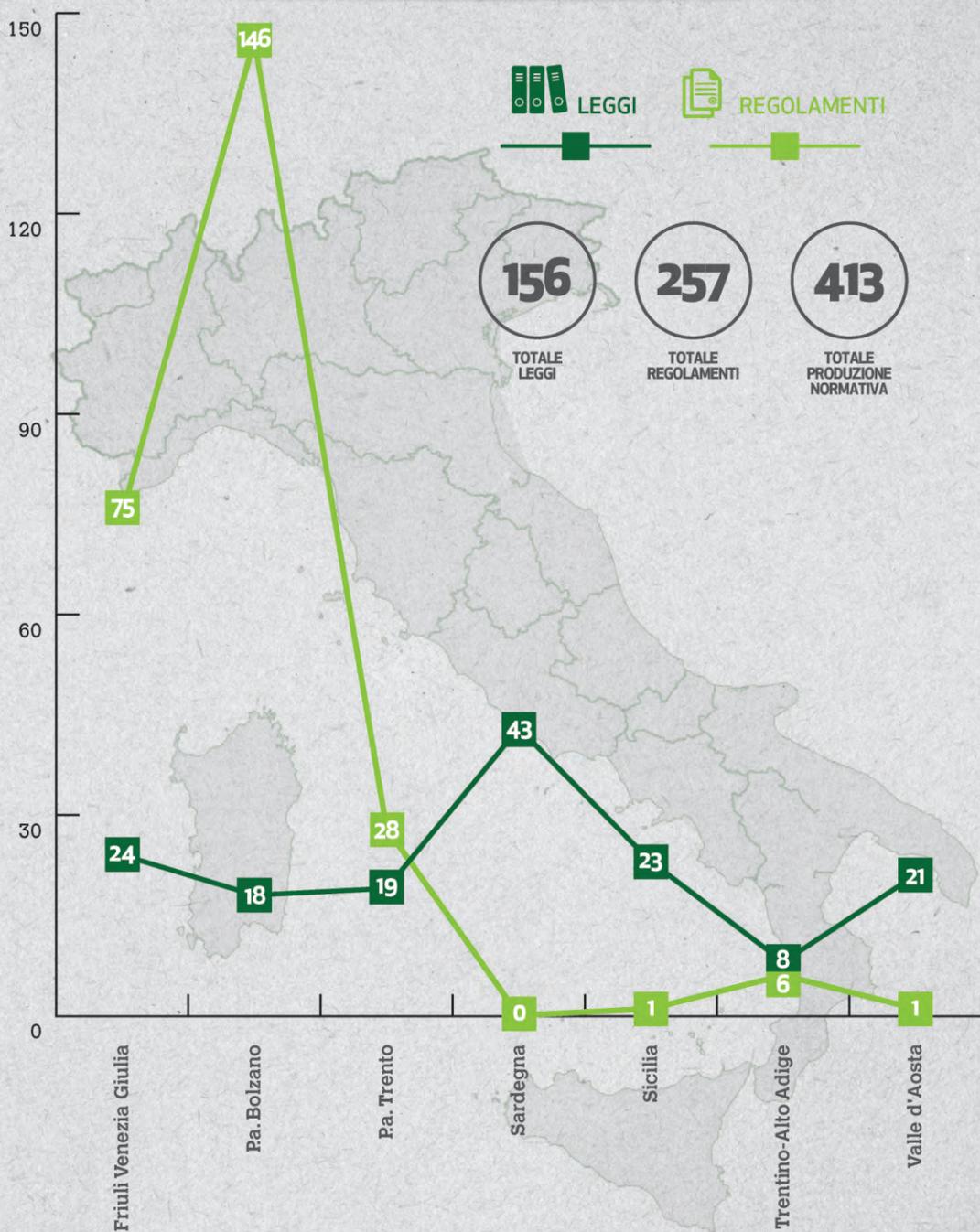
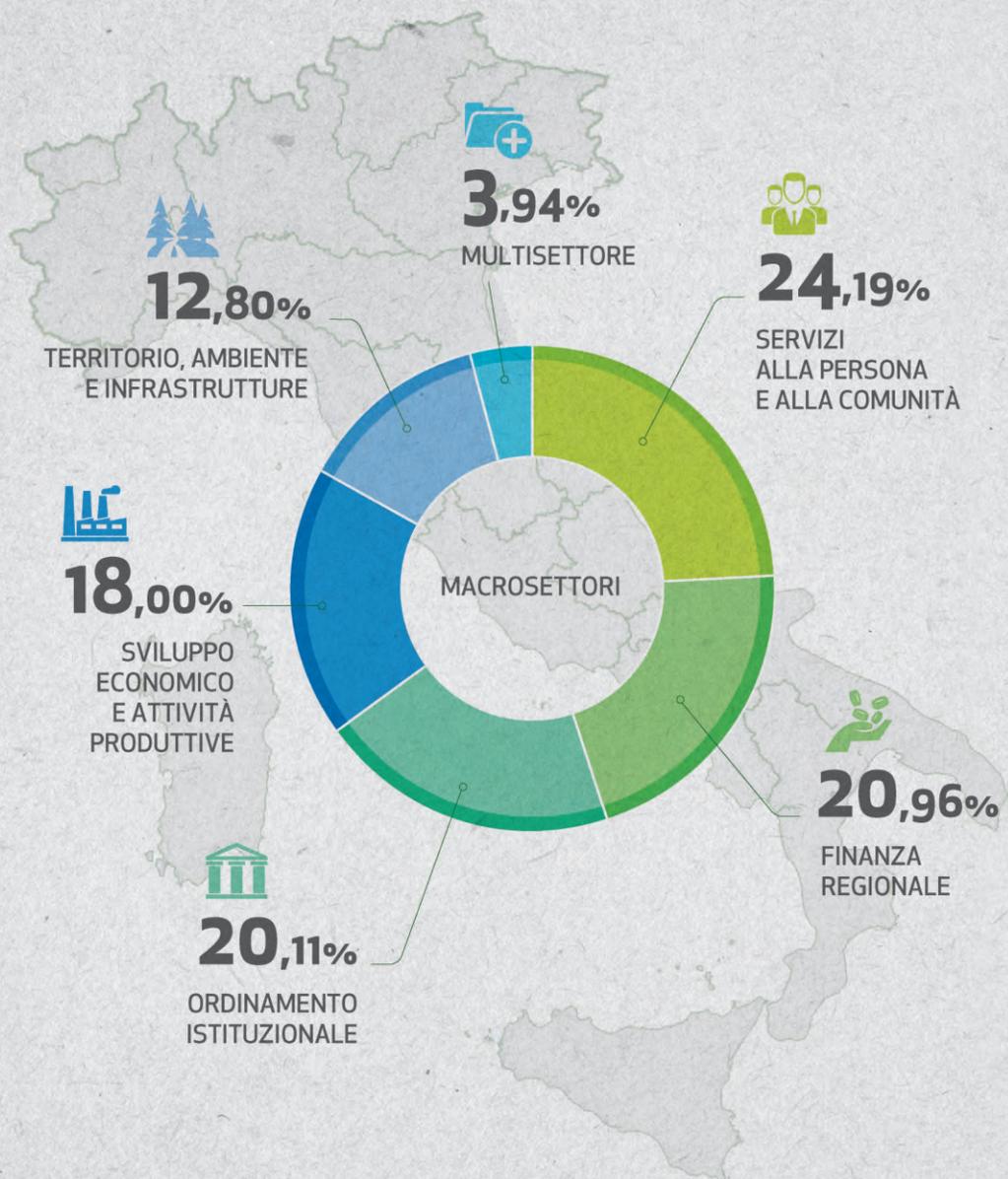
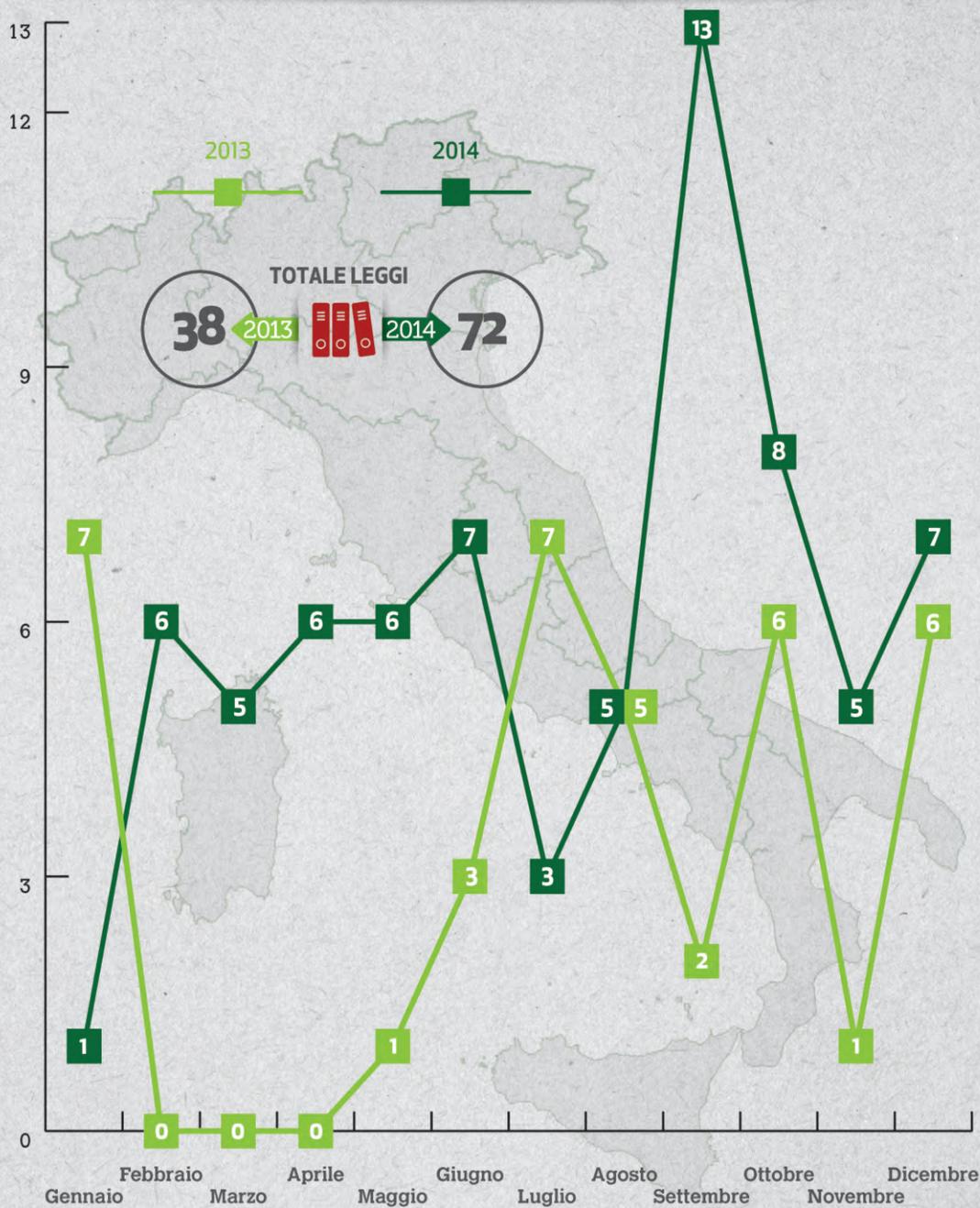


GRAFICO 3. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
LEGGI REGIONALI
CLASSIFICAZIONE IN MACROSETTORI



**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**

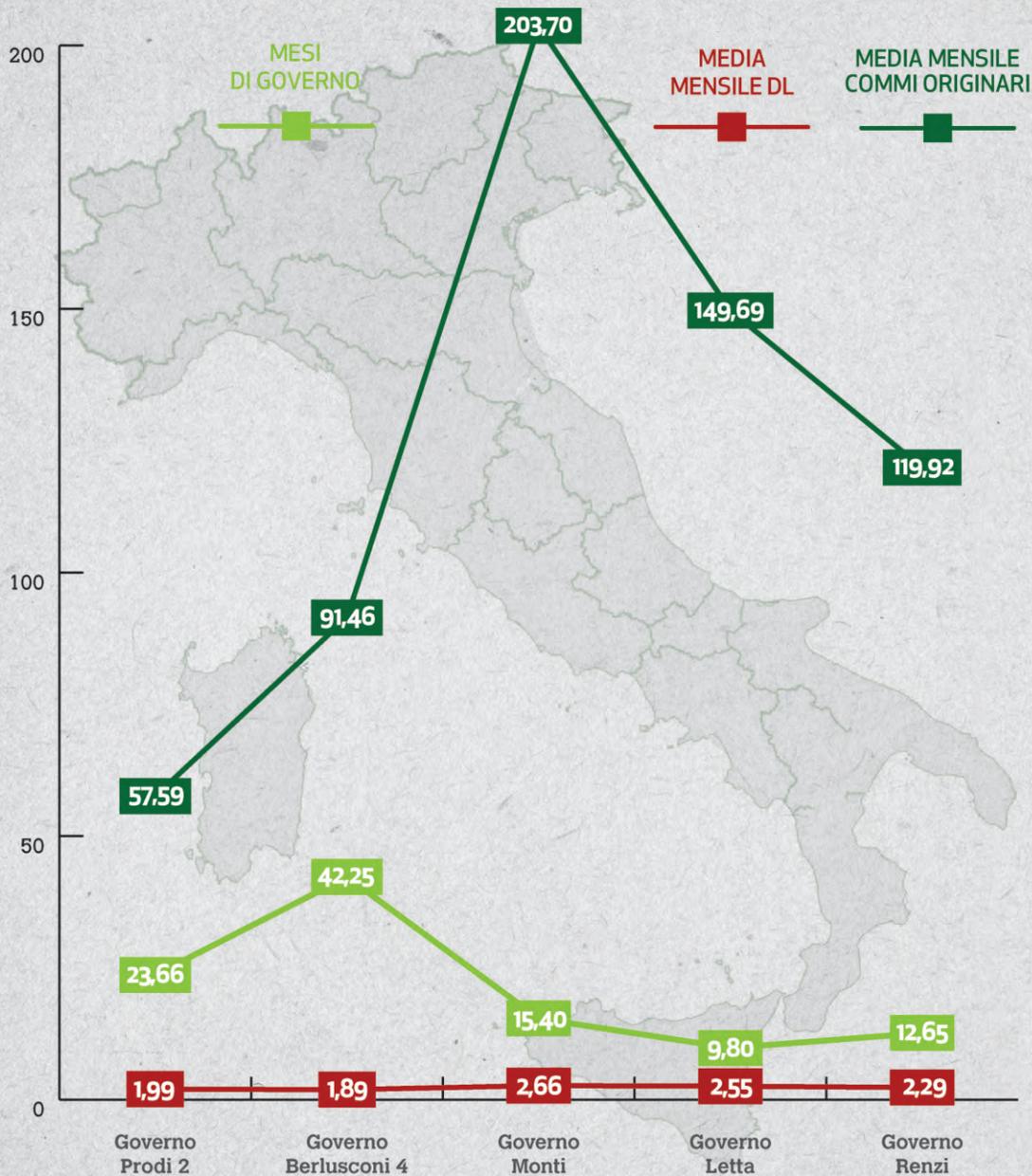
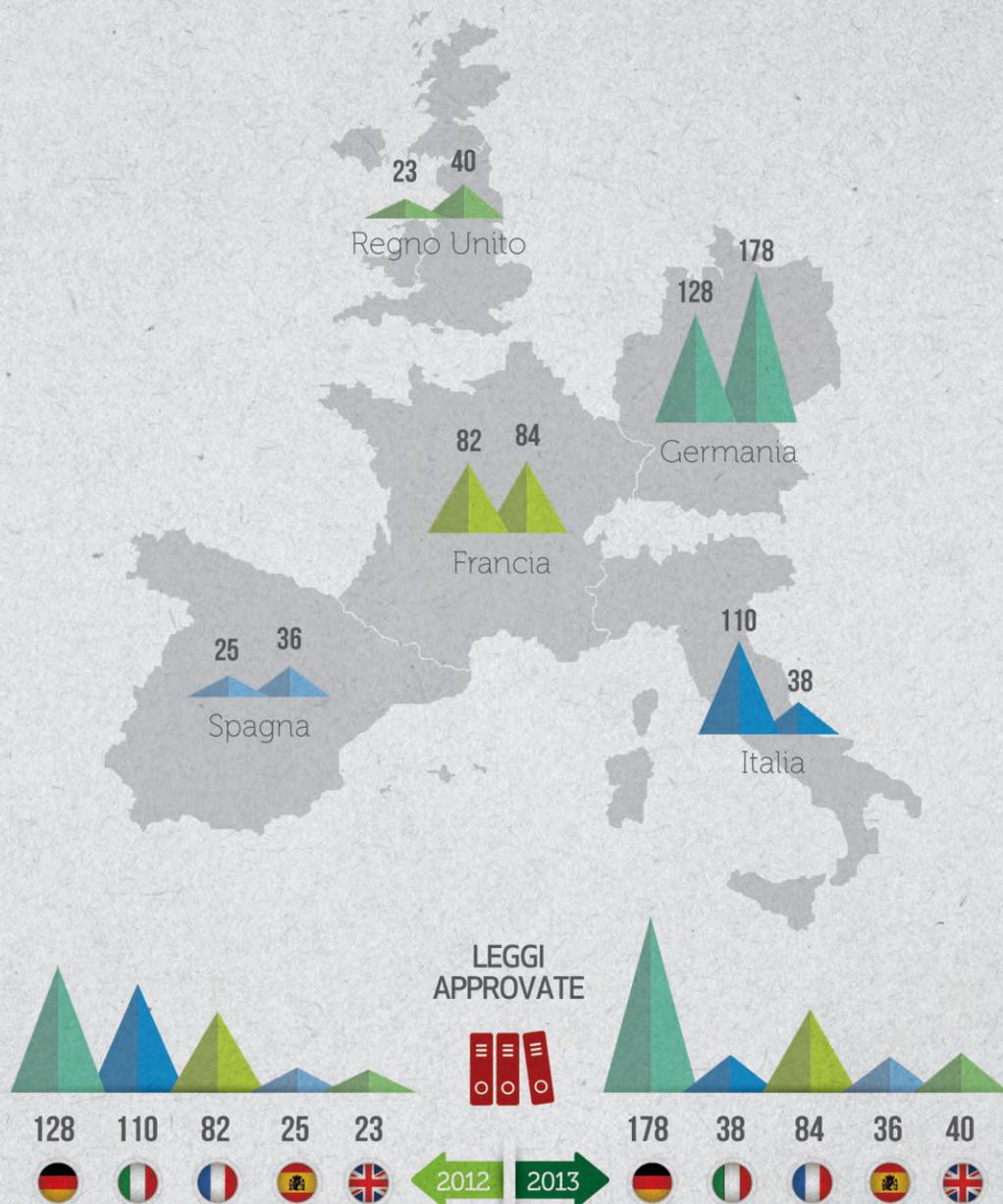


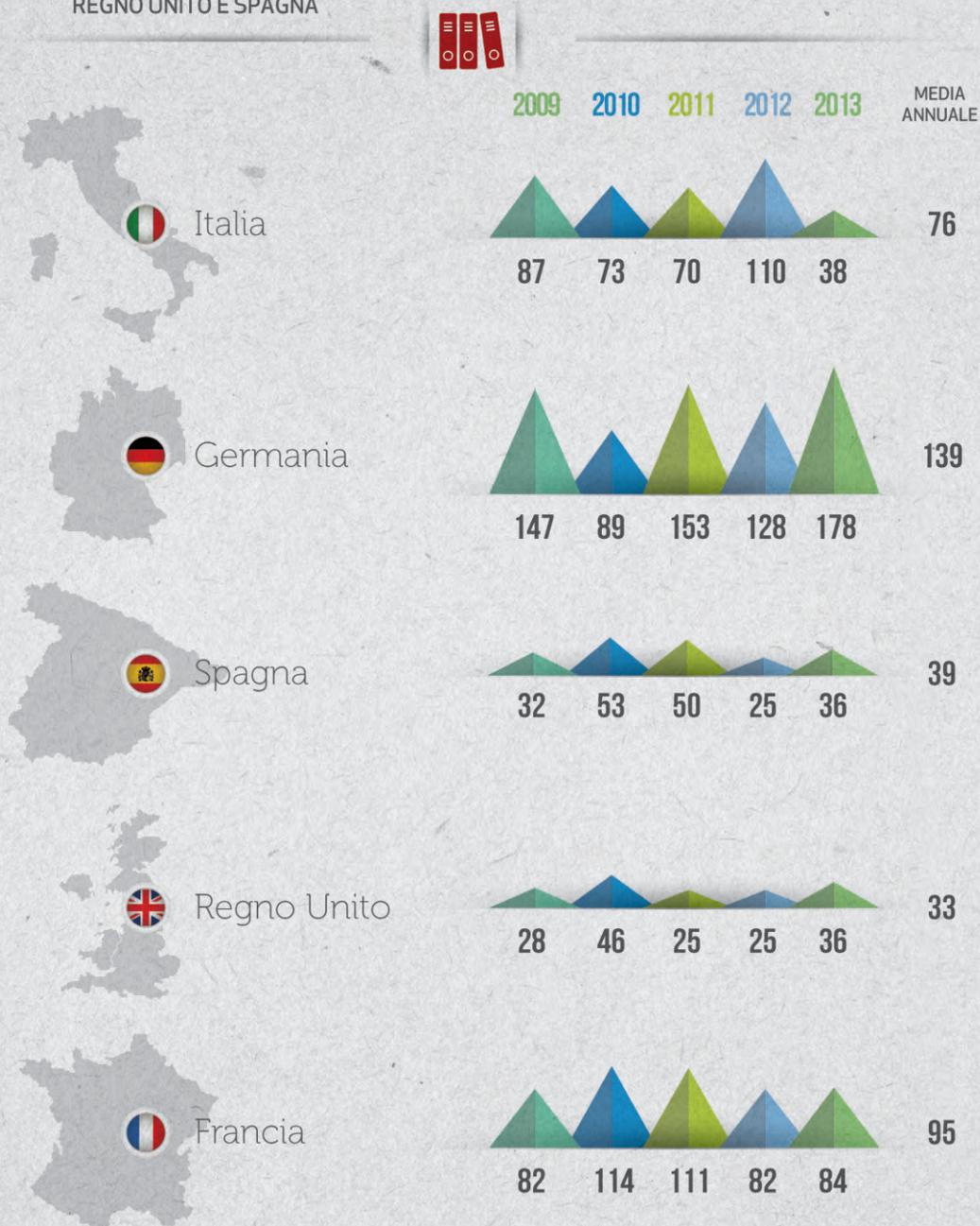
GRAFICO 6. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
LEGGI STATALI APPROVATE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
 (ITALIA, FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA)



**GRAFICO 7. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
LEGGI APPROVATE DAL 2009 AL 2013**

ITALIA, FRANCIA, GERMANIA,
REGNO UNITO E SPAGNA

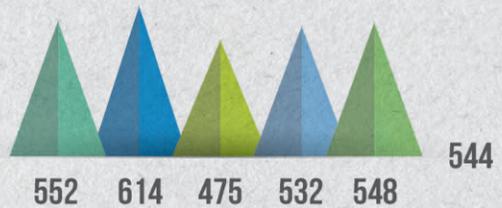
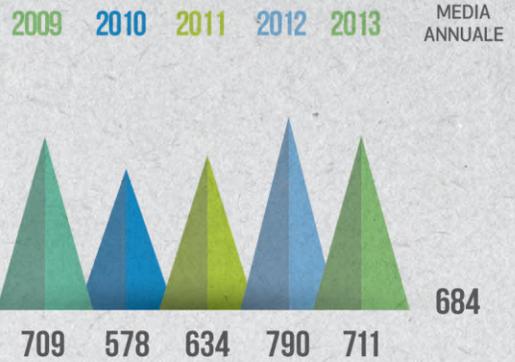
LEGGI STATALI



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

ITALIA, GERMANIA E SPAGNA

REGIONI ITALIANE,
LANDER TEDESCHI E
COMUNITÀ AUTONOME SPAGNOLE



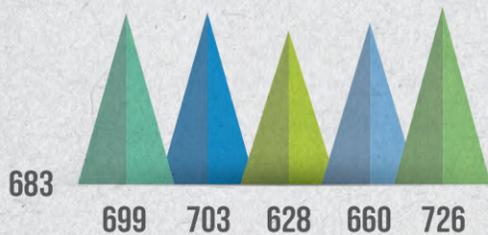
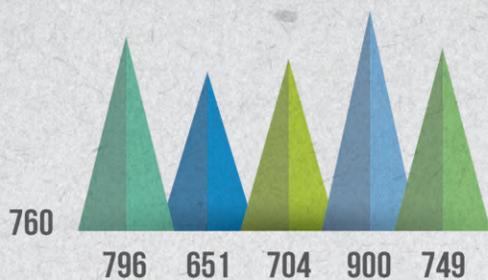
**GRAFICO 9. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
LE LEGGI APPROVATE DAL 2009 AL 2013**

LEGGI STATALI
E LEGGI REGIONALI

ITALIA, GERMANIA E SPAGNA

MEDIA
ANNUALE

2009 2010 2011 2012 2013



Camera dei deputati



XVII Legislatura
