

Camera dei deputati
Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2015-2016 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea**

Volume primo

Nota di sintesi

Le politiche legislative tra Stato e Regioni
nella prospettiva europea e comparata

XVII LEGISLATURA

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.

Da quest'anno partecipa alla redazione del Rapporto anche il Servizio Studi del Senato, che ha collaborato alla stesura del capitolo VII, curando la parte relativa alla legislazione francese, ed ha elaborato il capitolo III, dedicato all'attuazione regionale della legislazione statale, con un focus sul riordino degli enti locali, disposto dalla legge n. 56 del 2014.

ISBN 9788892003163

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2017

Sommario

Volume primo

I Nota di sintesi

(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

Volume secondo

II Tendenze e problemi della legislazione regionale

(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)

III L'attuazione regionale della legislazione statale: il caso della legge di riordino degli enti locali

(a cura del Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali)

IV La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel biennio 2014-2015

(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)

V Dati e tendenze della legislazione statale

(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

VI Tendenze della normativa dell'Ue e ruolo dei Parlamenti nazionali

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)

VII L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati, con la collaborazione del Servizio Studi del Senato)

Volume terzo

Appendice statistica al capitolo II - Dati della legislazione regionale

(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)

Volume quarto

Appendice al capitolo III - Schede relative al riordino degli enti locali nelle singole Regioni

(a cura del Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali)

Indice analitico

CAPITOLO I - NOTA DI SINTESI	1
LE POLITICHE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E COMPARATA	3
▪ 1. Introduzione	3
▪ 2. Le linee di tendenza	3
▪ 3. Il confronto con i principali Stati europei e con l'Unione europea	10
▪ 4. Il ruolo delle Assemblee legislative nel cambiamento	16
IL PERCORSO DELLE NOTE DI SINTESI	25

CAPITOLO I
NOTA DI SINTESI

a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

LE POLITICHE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E COMPARATA

1. Introduzione

Il periodo esaminato dal Rapporto è stato in gran parte assorbito dal complesso e ampio progetto di riforma della Parte II della Costituzione, che tuttavia, dopo l'approvazione da parte delle Camere, non ha superato il *referendum* confermativo dello scorso 4 dicembre.

L'esito referendario segna indubbiamente l'apertura di una nuova fase anche nell'ambito delle politiche per la legislazione, una fase della quale, tuttavia, non è possibile al momento decifrare i caratteri peculiari.

I dati contenuti nel presente Rapporto consentono comunque di indicare alcune linee di tendenza generali delle politiche legislative, che è possibile confrontare con quelle prevalenti a livello di Unione europea e nei principali Stati europei, e alcune possibili ipotesi di interpretazione.

2. Le linee di tendenza

Le tendenze prevalenti nelle politiche legislative in Italia possono essere colte facendo riferimento, in primo luogo, agli strumenti della legislazione; in secondo luogo, alle modalità con le quali si è fatto ricorso a questi strumenti.

2.1. Gli strumenti della legislazione. Per quanto concerne gli strumenti della legislazione, anche nel periodo considerato dal Rapporto si possono distinguere quattro tipologie di atti: la legislazione ordinaria; la manovra di bilancio; la legislazione delegata; la decretazione d'urgenza. Esse assolvono – ovviamente con molteplici intersezioni – a funzioni in parte diverse.

Nell'ambito della legislazione ordinaria, alcune leggi assumono particolare rilievo per il loro intento riformatore in campo istituzionale, sociale e del riconoscimento dei diritti. L'elenco delle leggi che meritano di essere citate è lungo e va dalla riforma delle autonomie locali (città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni) alle unioni civili, dalla disciplina della cooperazione internazionale alla legge di bilancio.

Nel dettaglio sono le seguenti leggi: 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni; 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo; 27 febbraio 2015, n. 18, Disciplina della responsabilità civile dei magistrati; 6 maggio 2015, n. 52, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati; 28 dicembre 2015, n. 220, Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo; 20 maggio 2016, n. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze; 6 giugno 2016, n. 106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale; 21 luglio 2016, n. 145, Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 12 agosto 2016, n. 163,

Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; 12 agosto 2016, n. 164, Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali; 19 agosto 2016, n. 166, Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

La legge di stabilità e, dalla manovra per il 2017, la legge di bilancio assolvono a compiti variegati, divenendo grandi contenitori di interventi strutturali e di misure contingenti, ove la sottile linea strategica e programmatica che pure le attraversa si frange in numerosi rivoli (ancora prematura, data la sua prima applicazione nel 2016, risulta una valutazione sugli effetti della confluenza dei contenuti della legge di stabilità nella legge di bilancio che viene così ad assumere caratteri di legge sostanziale e non solo formale.

La legislazione delegata è utilizzata essenzialmente per riforme organiche e per l'adeguamento all'ordinamento europeo. Quanto alle prime si rammentano, tra le altre, le tre leggi collegate alla manovra di finanza pubblica che hanno interessato il mercato del lavoro, la riforma della scuola e quella della pubblica amministrazione. Ad esse va aggiunta la legge di iniziativa parlamentare 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Nel dettaglio sono le seguenti leggi: 10 dicembre 2014, n. 183, Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti; 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'attuazione del diritto europeo viene invece veicolata soprattutto attraverso le leggi di delegazione europea e la legge di delega per il recepimento della nuova disciplina europea in materia di contratti pubblici (legge 28 gennaio 2016, n. 11).

Alla decretazione d'urgenza sono affidate – oltre che la gestione delle emergenze, per lo più dovute, negli ultimi tempi, a intensi fenomeni sismici – a vicende che si dipanano da anni e hanno dato vita a vere e proprie catene di decreti-legge: la vicenda dell'ILVA di Taranto; la crisi del sistema bancario e i connessi interventi riformatori; misure di finanza pubblica in un'ottica multilivello (che interessa anche la finanza regionale e locale); interventi in materia economico-sociale. Almeno in due casi, i decreti-legge hanno fatto sistema con leggi collegate alle manovre finanziarie annuali, anticipandone alcune linee direttrici e preparandone il terreno: il decreto-legge 24 giugno 2014, n.

90, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, anticipa la legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. legge Madia); il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, anticipa la legge 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs act).

2.2. Le modalità della legislazione. I dati raccolti nel Rapporto mostrano un'evoluzione nelle modalità di ricorso ai diversi strumenti legislativi. In proposito merita fare riferimento, da un lato, all'evoluzione nelle modalità di ricorso alla decretazione d'urgenza e, dall'altro lato, alle modalità di attivazione di processi di riforma di ampia portata nei diversi settori della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'uso del decreto-legge appare più limitato rispetto alla fase acuta della crisi di finanza pubblica ed economica ed anche rispetto alla fase precedente: nella XIV legislatura (2001-2006), l'ultima giunta a scadenza naturale prima dello scoppio della crisi nel 2007-2008, sono stati emanati in media 3,66 decreti-legge al mese; in questa legislatura la media mensile è quasi dimezzata: 1,88.

Ancora molto praticato risulta, invece, il circuito decreto legge-fiducia; alla data del 15 gennaio 2017, dopo quasi 4 anni di legislatura,

le leggi di conversione approvate attraverso almeno un voto di fiducia in una delle due Camere sono quasi la metà: 34 su 71 (il 47,9 per cento).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, numerosi settori sono stati interessati da provvedimenti di riforma approvati nella XVII legislatura: la scuola; le pubbliche amministrazioni; il lavoro; il cinema. L'attenzione per le riforme imposte dalla necessità di qualificare la spesa si è unita all'interesse per temi di carattere etico e sociale o per la promozione dei diritti civili, come per la disciplina del Terzo settore o le unioni civili.

Molti dei processi riformatori sono stati avviati attraverso leggi collegate alla manovra di finanza pubblica contenenti deleghe sistematiche di riforma di ampi settori. Le leggi collegate sono classificabili in due tipologie: alcune, fondamentali per l'attuazione del programma di governo e strutturate essenzialmente in termini di delega, vengono approvate e attuate in tempi relativamente rapidi (*in primis*: riforma del mercato del lavoro e delle pubbliche amministrazioni); altre leggi assumono caratteristiche più sfumate e complesse, tendono a dilatarsi nella lunga gestazione parlamentare, fino a diventare una sorta di contenitori ove innovazioni di sistema si affiancano e convivono con molte disposizioni, spesso minute, di

manutenzione normativa (leggi collegate in materia ambientale e agricola).

La legge di riforma delle città metropolitane, delle province e delle unioni e fusioni di comuni (legge n. 56 del 2014) costituisce invece un caso particolare: è stata approvata nell'attesa della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, volta a sopprimere le province. A questa legge, e alla sua attuazione da parte delle Regioni, è dedicato il capitolo III, che mostra come una cornice legislativa unitaria possa essere declinata, sui territori, con scelte strategiche molto diverse.

Deve essere infine segnalato, trasversale ai diversi settori di intervento della legislazione, il miglioramento del processo di recepimento della normativa dell'Unione europea: a questo proposito si è dimostrata efficace, in termini di riduzione del contenzioso, la legge n. 234 del 2012, che, tra le altre cose, ha “sdoppiato” la legge comunitaria in due distinti provvedimenti, la legge di delegazione europea (la cui principale finalità è rappresentata dal conferimento delle deleghe al governo per il recepimento della nuova normativa UE) e la legge europea, finalizzata al superamento del contenzioso; nell'esperienza fin qui maturata i tempi di approvazione delle due leggi risultano più rapidi rispetto a quelli relativi alla legge comunitaria, anche grazie al loro *iter* parallelo e incrociato tra la Camera e il Senato.

Di questa evoluzione si occupa il capitolo V, che effettua un primo bilancio della legge n. 234 del 2012 a quattro anni dalla sua entrata in vigore.

2.3. Tendenze della legislazione regionale. Il capitolo II, curato dall'ISSIRFA sulla base di questionari compilati *on line* dalle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, registra una complessiva diminuzione della produzione legislativa e una prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto alle nuove leggi, dovuta, con molta probabilità, alla necessità di coordinare con i nuovi flussi decisionali europei e statali la legislazione di riordino (o settoriale di riforma) sulla quale le Regioni si erano concentrate negli anni scorsi. Si conferma, inoltre, la capacità delle Regioni di sperimentare soluzioni innovative e originali in taluni ambiti, come quello dello sviluppo rurale (in buona parte dipendente dai fondi europei) e dei servizi sociali, chiamati a dare risposte alla perdurante situazione di crisi economica e ai fenomeni migratori.

3. Il confronto con i principali Stati europei e con l'Unione europea

Dalle linee di tendenza della legislazione statale si evince un allineamento fra le politiche legislative italiane e quelle degli altri principali Paesi dell'Unione europea, descritte nel capitolo VII del Rapporto. Ovviamente, cambiano gli approcci, le sensibilità e gli

strumenti per raggiungere obiettivi in buona parte analoghi, anche perché spesso imposti o indicati dalle medesime urgenze o dall'Unione europea.

La legislazione dei principali Stati UE registra un'attenzione molto forte per le tematiche connesse alle strategie antiterrorismo, della sicurezza, dell'immigrazione, del diritto all'asilo e alla cittadinanza. In più, giocano un ruolo importante le leggi in materia istituzionale ed elettorale.

In Italia, diversamente dagli altri Paesi europei, i temi della sicurezza e dell'immigrazione hanno trovato spazio all'interno di più ampi "contenitori" legislativi, con attenzione ai diversi profili del contrasto al terrorismo e della sicurezza ma anche dell'inclusione e dell'accoglienza.

Lo si desume dall'elenco degli atti forse più significativi: i decreti-legge: 15 ottobre 2013, n. 120, Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione; 22 agosto 2014, n. 119, Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno; 18 febbraio 2015, n. 7, Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei

processi di pace e di stabilizzazione"; le leggi: 28 luglio 2016, n. 153, Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015; 21 marzo 2016, n. 45, Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione; 20 gennaio 2016, n. 12, Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva. Va anche ricordato il testo unificato di 25 proposte di legge di iniziativa e di una di iniziativa popolare in materia di cittadinanza, approvato alla Camera ed ora all'esame del Senato.

Al di là di questo aspetto, si possono poi notare almeno tre fenomeni comuni, due dei quali avvicinano l'Italia a tutti gli altri principali Paesi UE mentre uno risulta in condivisione (sia pure in termini diversi) con la sola Spagna. Si tratta, in primo luogo, dell'attenzione per temi spesso simili con approcci ravvicinati dettati dalla comune esigenza della razionalizzazione della spesa; in secondo

luogo, della fitta trama riformatrice che si è dipanata in tutti gli Stati, inclusa l'Italia; infine, dell'uso dei diversi strumenti legislativi e, in particolare, del ruolo giocato – in Italia e Spagna – dalla decretazione d'urgenza.

A questo proposito, è indubbio che la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha inciso in profondità sulle politiche pubbliche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, come è emerso anche nei più recenti Rapporti, dilatando tra l'altro, soprattutto nel periodo più tempestoso, il ruolo delle intese intergovernative a scapito delle istituzioni europee e delle Assemblee legislative. Si tratta di un ambito in cui la decisione parlamentare appare sempre più condizionata dall'iniziativa governativa e da “vincoli esterni”, a partire dalle trattative tra il Governo e le autorità dell'Unione europea in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita. Emblematica in tal senso la procedura adottata a seguito dell'approvazione da parte dell'Unione europea del cosiddetto *Two Pack*, che prevede la sottoposizione alla valutazione della Commissione europea di un documento che sintetizza il contenuto del disegno di legge di bilancio, precedentemente all'esame parlamentare.

In questo quadro, gli Stati hanno dovuto assumere rigorose misure di politica economica, finalizzate a ridurre e qualificare la spesa, e hanno intrapreso interventi riformatori in alcuni settori chiave della

spesa pubblica (pubblico impiego, previdenza, sanità, istruzione). I temi trattati dalla legislazione dei cinque principali Paesi dell'Unione europea sono in buona misura sovrapponibili e dimostrano il diffondersi di analoghe problematiche e la generalizzata necessità di introdurre innovazioni o riforme nelle discipline vigenti in numerosi ambiti.

Per quanto riguarda soprattutto Italia e Germania, i rapporti degli scorsi anni hanno evidenziato anche il ruolo giocato dalle Regioni e dai Lander; le Regioni italiane, in particolare, sono state chiamate a profonde rivisitazioni della spesa: da un lato, si sono infatti ridotte le risorse a disposizione; dall'altro lato, le Regioni hanno concentrato la loro attenzione su interventi di carattere sociale e solidaristico per fronteggiare le conseguenze della crisi economico-finanziaria sui loro territori.

Dal punto di vista dei numeri e degli strumenti della legislazione, il quadro comparato offre spunti interessanti.

Sotto il profilo quantitativo, la Germania ha una produzione legislativa nettamente superiore a quella degli altri Paesi considerati; seguono, molto staccate, Francia ed Italia; Spagna e soprattutto Regno Unito si connotano per una più bassa produzione legislativa.

La serie storica dal 2009 ad oggi evidenzia un andamento altalenante e un generalizzato incremento della produzione legislativa nel biennio 2014-2015 rispetto all'anno precedente, con il vistoso dato della Germania, che nel 2013 aveva emanato ben 178 leggi.

Sotto il profilo della strumentazione – lasciando a parte il Regno Unito, ove la *delegated legislation* comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative) – si segnala il ricorso alla legislazione delegata in Italia e Germania (e, in minor misura, in Francia) e l'uso della decretazione d'urgenza in Italia e in Spagna; in quest'ultima sono stati emanati, nel biennio 2014-2015, 29 decreti-legge statali e ben 70 decreti-legge delle Comunità autonome (in Spagna molti dei decreti-legge statali hanno riguardato i temi della crisi, dello sviluppo economico e dell'occupazione).

Le leggi approvate dal 2009 al 2015 nei 5 principali Paesi dell'Unione europea

Paese	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media annuale
Francia	82	114	111	82	84	91	97	94,4
Germania	147	89	153	128	178	90	129	130,6
Regno Unito	28	46	25	25	40	32	37	33,3
Spagna	32	53	50	25	36	44	64	43,4
Italia	87	73	70	110	38	72	87	76,7

Il dato dei principali Paesi membri è in controtendenza rispetto a quello registrato a livello di legislazione dell'Unione europea, dove si registra un forte decremento dei provvedimenti assunti dalla Commissione (in particolare, regolamenti e decisioni) che passano dagli 11.902 della 6^a legislatura e i 9.168 della 7^a ai 3.759 nei primi due anni della legislatura in corso, con una concentrazione in macroaree di intervento.

4. Il ruolo delle Assemblee legislative nel cambiamento

Proprio l'evoluzione in corso a livello di Unione europea consente una prima riflessione di carattere generale. L'atteggiamento assunto dalla Commissione europea può essere infatti interpretato,

forse, come una risposta a tendenze in atto già evidenziate nella Nota di sintesi al precedente Rapporto. In particolare, trova conferma lo spostamento di attenzione dall'enfasi attribuita alla capacità delle istituzioni rappresentative di decidere rapidamente all'esigenza di una maggiore trasparenza della decisione. Un'esigenza di trasparenza, quest'ultima, che nasce dalla percezione, di fronte alle complessità del mondo contemporaneo e alle conseguenze della globalizzazione, che il tradizionale circuito elezione-rappresentanza debba affiancarsi a un costante processo di legittimazione delle decisioni attraverso forme di coinvolgimento degli interessati: sembra pertanto opportuna ai decisori istituzionali la ricerca di ulteriori "garanzie" di democraticità, da rinvenirsi appunto nella trasparenza delle procedure di adozione della decisione, anche attraverso modalità innovative e complementari al tradizionale circuito rappresentativo, di coinvolgimento dei portatori di interesse (consultazioni pubbliche etc.). E ciò in modo da assicurare la capacità del decisore politico di "rispondere" della decisione assunta (la cd. *accountability*).

In tal senso, una riqualificazione della legislazione, a partire dalla sua semplificazione e dall'individuazione di grandi aree di intervento può essere letta come la prima garanzia di trasparenza. Infatti, in questo modo, l'*iter* legislativo risulterebbe, per così dire, maggiormente "tracciabile": è il modello adottato dall'Unione europea, dove le proposte legislative della Commissione sono precedute dalla

predisposizione di libri bianchi che indicano le linee portanti dell'intervento per grandi settori delle politiche pubbliche e dall'interlocuzione con i soggetti interessati. E non a caso a muoversi con più decisione in questa direzione è stato il livello istituzionale la cui legittimazione democratica è percepita, in questa fase storica, come maggiormente indiretta, e cioè l'Unione europea.

Peraltro, le tendenze evidenziate nei maggiori Paesi europei mostrano lo spazio occupato nella legislazione dalla sfera dei diritti e delle libertà, in dialettica tensione con altri valori, in un complesso processo di continuo bilanciamento degli interessi. La sfera dei diritti, anche con riguardo a quelli di più recente affermazione, incontra limiti nel sentire sociale, nell'etica, nelle ragioni della sicurezza e del contrasto al terrorismo. Ciò accade, in particolare, per i diritti di più recente affermazione, come testimoniato dai dibattiti sulla liceità della cosiddetta “maternità surrogata” o sulle limitazioni alla *privacy* per motivi di sicurezza e di contrasto al terrorismo. Inoltre, gli ultimi anni sono stati contrassegnati in Europa dal bilanciamento – diverso in ogni Stato – tra accoglienza degli immigrati e politiche di sicurezza.

Anche in Italia gli interventi in queste materie stanno assumendo un peso crescente: questa contingenza rappresenta una possibile occasione per un potenziamento del lavoro parlamentare, trattandosi di sfere in cui il confronto tra le forze politiche è ineludibile e necessario.

E quindi, cade in particolare in capo al Parlamento, in questi settori, la responsabilità di operare nel senso della riqualificazione della legislazione.

In quest’ottica di riqualificazione della legislazione, due questioni risultano però fondamentali: i tempi e l’organizzazione del procedimento legislativo; le modalità e le sedi del coinvolgimento di Regioni e autonomie locali.

4.1. Tempi e procedure del procedimento legislativo. Nel periodo considerato il tempo medio di approvazione delle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, fondamentali per l’attuazione del programma di governo, dalla presentazione al voto finale, è stato di 417 giorni. Tali leggi aprono in genere complessi processi attuativi, che giungono a compimento negli anni successivi. Le difficoltà nel chiudere un testo si riverberano talora sul ricorso alla questione di fiducia, posta (salvo eccezioni) sui testi licenziati dalle Commissioni competenti. Tale modalità procedurale implica la concentrazione dell’intero testo della legge in pochi articoli e talora in uno solo, per evitare il ripetersi di votazioni di fiducia, che richiedono tempi lunghi.

La facoltà riconosciuta dal regolamento della Camera al Governo di “richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine” (articolo 123-*bis*, comma 2) ha avuto scarsa e

contrastata applicazione, forse anche perché vige solo in un ramo del Parlamento.

Un altro dei (numerosi) casi di disallineamento tra i regolamenti e le prassi dei due rami del Parlamento riguarda anche la posizione del voto di fiducia: al Senato non occorre che trascorrono 24 ore tra la richiesta e l'inizio della votazione; la posizione della questione di fiducia preclude la trattazione non solo degli emendamenti ma anche degli ordini del giorno (che al Senato vengono discussi contestualmente); alla Camera, invece, decorse le 24 ore (salvo deroga con il consenso unanime dei gruppi) ed effettuato il voto di fiducia, si apre, a conclusione dell'esame dell'articolato, l'esame degli ordini del giorno, che può protrarsi per giornate intere.

Quindi, mentre al Senato la posizione della questione di fiducia consente non solo di chiudere un testo ma anche di accelerare i tempi, alla Camera i tempi possono dilatarsi.

Tra le leggi di riforma concentrate in un solo articolo per la posizione della questione di fiducia si segnalano: la legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (legge n. 56 del 2014: 151 commi); la legge di riforma del sistema dell'istruzione (legge 15 luglio 2015, n. 107: 212 commi); la legge istitutiva delle unioni civili (legge 20 maggio 2016, n. 76: 69 commi).

Le leggi di stabilità e di bilancio superano in genere i 500 commi: la legge di bilancio per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) si compone di 638 commi.

Questioni temporali e procedurali agiscono quindi anche sulla struttura dei testi, compromettendone l'agilità e la facilità di lettura. Una riflessione che abbracci insieme tutti e tre gli aspetti (tempi, procedure, qualità della legislazione) potrebbe essere utile per escogitare soluzioni condivise nei regolamenti delle Camere e delle Assemblee legislative regionali (dove pure si è verificato, negli ultimi anni, qualche caso di accorpamento di più articoli in uno solo di grandi dimensioni).

4.2. Modalità e sedi del coinvolgimento di Regioni e autonomie locali. La configurazione regionalista ed autonomista dello Stato implica una condivisione ed una distribuzione delle competenze legislative e amministrative che a sua volta impone una condivisione dei percorsi di riforma.

La legislazione delegata è funzionale anche a facilitare tale condivisione, almeno a livello governativo, consentendo l'espressione di pareri ed intese della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata sugli schemi dei decreti legislativi. Nelle Conferenze si confrontano il Governo nazionale e le Giunte regionali: il testo

risultante dal parere o dall'intesa è in genere sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Il capitolo III del Rapporto dimostra come sia stato strategico per l'attuazione della legge n. 56 del 2014 l'Accordo siglato in sede di Conferenza unificata l'11 settembre dello stesso anno.

Resta sullo sfondo l'esigenza di individuare una sede di dialogo "parlamentare" tra il livello nazionale e il sistema delle autonomie territoriali che faccia da "contraltare" al dialogo strutturato tra "governi" rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni, così da assicurare pienamente la trasparenza del dibattito pubblico. Al riguardo, si segnala che, nel dibattito parlamentare, è stato da più parti suggerito – come possibile proposta di soluzione dopo l'esito del *referendum* sulla riforma costituzionale – di dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, il quale prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

4.3. Conclusioni. Nel quadro fin qui tracciato risalta in primo luogo come i principali Paesi europei stiano affrontando – con ovvia diversità di contesti, di approcci e di strumenti – le stesse problematiche, essenzialmente legate a quattro grandi poli tematici:

- la prima questione, in risposta alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, attiene alla tensione tra il binomio competitività e

sviluppo economico, da un lato, e sicurezza sociale, dall'altro lato, tenendo conto del crescente e generalizzato disagio dei ceti medi, che rischia di porre seri pericoli alla stessa legittimazione delle istituzioni democratiche;

- la seconda questione attiene alla pressione migratoria e alla tensione dialettica tra accoglienza e integrazione, da un lato, e sicurezza degli Stati e dei cittadini, dall'altro lato, con rilevanti risvolti socio-economici, sia per la spesa pubblica in funzione dell'integrazione e della sicurezza, sia per la società (per esempio, la tensione tra richiesta di manodopera a basso costo e le difficoltà della convivenza);

- l'attenzione sempre più acuta per la disciplina dei partiti politici e dei portatori di interessi e per la trasparenza nei rapporti con i cittadini e nei processi decisionali, anche dovuta a finalità di legittimazione delle istituzioni rappresentative, a fronte di un progresso tecnologico che rompe le intermediazioni con i cittadini stessi;

- il sorgere e il consolidarsi, anche sulla spinta dei mutamenti tecnologici (si pensi alle biotecnologie) di un novero sempre più ampio e per certi versi inedito di questioni, che impongono ai legislatori complessi bilanciamenti e scelte etiche (negli ultimi tempi, per restare all'attualità italiana ed europea, le leggi italiana e tedesca sulle unioni civili e, in tema di fine vita, di cui si discute anche nel Parlamento italiano, la legge tedesca sul suicidio assistito).

Già soltanto questi aspetti mettono in luce la complessità dei compiti cui sono chiamati i legislatori, che in ogni ambito devono mediare tra contrapposti interessi e stabilirne specifiche gerarchie, non sempre con successo: la difficoltà di raggiungere un adeguato equilibrio tra interessi contrapposti porta talvolta ad eludere le scelte, e ad affidarsi ad una legislazione “indeterminata”, il cui esatto contenuto “normativo” viene quindi rimesso agli orientamenti degli interpreti nelle diverse sedi giurisdizionali del nostro “sistema giuridico multilivello” (si pensi alla giurisdizione interna, alla Corte costituzionale, alla Corte di giustizia dell’Unione europea e alla Corte europea dei diritti dell’uomo). In questo modo, oltre all’insorgere di una crescente tensione tra i diritti affermati per via giurisdizionale e le decisioni legislative democraticamente legittimate, potrebbe infatti risultare vanificato quel possibile potenziamento del lavoro parlamentare, sopra richiamato, derivante dalla maggiore centralità dei temi connessi alle libertà e ai diritti.

Questa complessità sostanziale dovrebbe tradursi in discipline procedurali che, in tempi rigorosi, garantiscano l’adeguata istruttoria alle decisioni, anche con ampie possibilità di interlocuzione dei soggetti interessati, e consentano il miglior bilanciamento possibile tra gli interessi e i valori in gioco. Gli sforzi compiuti in questi ultimi anni in tutta Europa, con differenti risultati, vanno in questa direzione.

IL PERCORSO DELLE NOTE DI SINTESI

Per apprezzare gli elementi di novità delle Note degli ultimi Rapporti, unitamente al filo rosso che ha legato, di anno in anno, le Note di sintesi, può essere utile richiamare sinteticamente i contenuti di queste ultime.

Fin dalla prima edizione del 1998, la Nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, corrisponde alle maggiori politiche pubbliche nell'ambito della Unione europea e in particolare in Italia. La legislazione complessa tende a dispiegarsi attraverso i diversi livelli territoriali (Unione europea, Stato e Regioni) e si caratterizza per grandi finalità, che comprendono e intrecciano interventi in una pluralità di materie e settori di diversa natura e competenza. Il massimo esempio di questa forma di legislazione sono le grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge finanziaria e leggi collegate, il sistema della legge comunitaria e dei suoi processi di attuazione), arrivate a ricomprendere buona parte della legislazione annuale di maggiore rilevanza.

In questo ambito si sono sviluppate anche le nuove forme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo.

Le procedure della legislazione complessa risultano da uno strettissimo intreccio tra norme legislative (sul versante dell'esecutivo) e regolamenti delle Camere (sul versante parlamentare). Pertanto i poteri di autorganizzazione del Parlamento (con la tradizione di larga intesa che li caratterizza) influenzano la configurazione delle diverse tipologie di legislazione complessa, essendo ciascuna individuata da una specifica procedura parlamentare e da un rapporto differente tra legislativo ed esecutivo. I diversi strumenti legislativi vengono quindi definiti, nella cornice dei principi costituzionali, attraverso una legge ordinaria che arriva ad assumere una particolare rilevanza ordinamentale a causa del reciproco rinvio con le norme dei regolamenti parlamentari, che conferiscono alla legge stessa una particolare capacità di regolare la procedura di formazione di altre leggi.

Le Note di sintesi hanno poi delineato un preciso percorso, evidenziando come le nuove forme di legislazione siano in Italia un modo di manifestarsi delle grandi trasformazioni dell'economia e dei nuovi rapporti tra pubblico e privato nell'epoca contemporanea. Esse si collegano agli effetti del processo di europeizzazione e alle grandi finalità di politica generale da esso indotte nel campo della finanza pubblica, dell'economia e nella tutela di valori o diritti, trasversali rispetto ai settori e ai livelli territoriali (concorrenza, ambiente, sicurezza, privacy, etc.). Inoltre, le forme di legislazione complessa tendono ad articolarsi ulteriormente lungo il parallelo sviluppo di nuovi rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'ambito delle maggiori politiche pubbliche.

Anche sotto la spinta di questi fattori, la redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie è stata molto più ampia e profonda di quanto comunemente si pensi e si è svolta attraverso processi autonomi ed in tempi differenziati per ciascuna politica pubblica, oltre che indipendenti dalla riforma costituzionale, anche se infine convergenti con essa.

E' stata la giurisprudenza della Corte Costituzionale a offrire una chiave di lettura unitaria del sistema. Attraverso la giurisprudenza costituzionale le politiche legislative comunitarie, statali e regionali hanno fatto corpo con le norme costituzionali, determinando un indirizzo interpretativo coerente e ricco di prospettive.

Negli ultimi anni le Note di sintesi seguono quindi quello che costituisce il vero e proprio asse dei processi di trasformazione normativa in atto. Tali processi di trasformazione investono in pieno il ruolo delle Assemblee legislative: l'analisi di questi effetti e le prospettive delle Assemblee in questi nuovi contesti costituiscono un parallelo filo rosso che lega tutte le Note di sintesi fino a quella del Rapporto 2012.

A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti dalla legislazione complessa nei rapporti tra Stato ed enti territoriali, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di

validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

Nel Rapporto [2004-2005](#) la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette Regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, tutto a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.

Nel Rapporto [2006](#), la Nota sposta l'attenzione sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota utilizza una specifica ricerca sul campo e si basa sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa). La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta – l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: l'europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.

La ricerca si completa con l'integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali

all'ordinamento europeo e l'integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi principi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di europeizzazione, che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i principi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.

Nel Rapporto 2007 la Nota di sintesi è rivolta a delineare le linee evolutive per il progressivo assestamento del sistema dei rapporti tra i livelli territoriali, individuando il punto di crisi nella insufficienza delle procedure rispetto alle esigenze di funzionamento di un sistema così complesso. La carenza dei raccordi procedurali dipende anche da un difetto di conoscenza o di condivisione dei principi e delle caratteristiche di fondo del sistema che, alla luce del processo di europeizzazione, appaiono invece abbastanza forti e coerenti da sostenere il suo definitivo assestamento. La Nota 2007 individua nei maggiori punti di crisi e di stallo anche le leve per procedere ad un generale assestamento del sistema:

- 1. La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte vi si concentrano e devono trovare una soluzione.*
- 2. Nelle Assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*

La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. E' stata elaborata subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 (poi legge 5 maggio 2009, n. 42), che

segna una svolta cruciale nell'assestamento "unitario" dell'intero sistema costituzionale disegnato dal Titolo V, che si è fino ad ora evoluto, nei diversi comparti, secondo una logica differenziata per ciascuna politica pubblica.

La tesi esposta nella Nota riguarda la necessità di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescerne al tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità.

La prospettiva dell'approdo ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, che definisca in termini tendenzialmente stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione, implica necessariamente uno specifico ripensamento degli assetti istituzionali, anche a Costituzione vigente, con particolare riferimento alle Assemblee rappresentative ed alla definizione dei loro compiti e delle relative procedure.

La Nota di sintesi del Rapporto 2009 compie una ricognizione delle politiche pubbliche tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e sulle loro prospettive. La Nota si basa sull'analisi di un campione di sedici politiche pubbliche (agricoltura; sostegno degli apparati produttivi; energia; tutela dell'ambiente; protezione civile; gestione dei rifiuti; infrastrutture strategiche; governo del territorio; politiche abitative; trasporti; politiche attive del lavoro; formazione professionale; ordine pubblico e sicurezza; immigrazione; sanità; servizi socio-educativi), scelte in relazione alla loro attitudine a mettere in evidenza differenziati processi di riarticolazione delle politiche pubbliche in atto ed a definire una chiave di lettura per la ricostruzione del nuovo sistema di distribuzione dei poteri pubblici su base territoriale che si sta delineando.

Il primo dato tendenziale emerso dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.

La Nota di sintesi del Rapporto 2010 si concentra sulla più recente evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea, incentrate in misura crescente intorno a grandi strategie di intervento su questioni di portata globale. In particolare, la Nota mette a fuoco l'influenza di questi nuovi modelli di policy making europeo nella configurazione delle maggiori politiche nazionali che attraversano tutti i livelli territoriali e la necessità di un riposizionamento delle Assemblee parlamentari.

Essa si basa sullo studio di quattro settori nei quali queste nuove tendenze si sono manifestate con maggiore evidenza (coordinamento delle politiche economiche europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo delle aree urbane) esprimendosi secondo modelli profondamente differenziati.

Nelle conclusioni si sottolinea come l'evoluzione dei modelli di elaborazione delle grandi strategie politiche da parte della Unione europea e il loro articolarsi in politiche "euro-nazionali", che coinvolgono gli enti territoriali, pongano alle Assemblee legislative una urgente esigenza di innovazione proporzionata alla portata delle questioni, imponendo loro un adeguamento giuridico e culturale delle procedure e degli strumenti per la formazione e l'attuazione delle componenti statale e regionale delle politiche euro-nazionali.

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. 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. Si tratta di 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 "sopra" 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, conclude 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.

La Nota di sintesi del Rapporto 2012 ha l'obiettivo di sottolineare la necessità di concepire l'Unione europea in termini di condivisione di sovranità e di ripensare il ruolo che le Assemblee legislative possono svolgere in tale ambito.

La Nota, come accennato, propone una lettura dei dati e delle analisi svolte nel Rapporto e negli allegati per approfondire il nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo insostituibile delle istituzioni parlamentari nella definizione in forma democratica di tali politiche.

La Nota di sintesi del Rapporto 2013 ha posto le basi per una discussione sulle sfide del cambiamento cui è chiamato il Parlamento, a seguito del lungo processo di riposizionamento nel sistema istituzionale e della costante evoluzione dei processi decisionali, soprattutto in relazione alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

La Nota, sulla base dell'analisi dei dati, propone di superare lo stereotipo della "crisi del Parlamento" per leggere le dinamiche che riguardano "il Parlamento nella crisi".

Partendo dalle tendenze registrate nella fase finale della XVI e nella fase iniziale della XVII legislatura, nonché da una analisi delle innovazioni nei rapporti con l'Unione europea, la Nota suggerisce che il potenziamento del raccordo tra Parlamento e Governo – e, a livello regionale, tra Giunte e Assemblee – è indispensabile sia in chiave europea, sia in chiave nazionale, anche al fine di definire una cornice strategica per gli interventi legislativi. Una fase di programmazione legislativa, oltre a garantire procedimenti legislativi più ordinati ed istruiti, potrebbe consentire una maggiore condivisione delle decisioni assunte al livello statale da parte delle Regioni e delle Autonomie territoriali, nonché il coinvolgimento dei cittadini, magari attraverso forme di consultazioni pubbliche telematiche.

La Nota di sintesi del Rapporto 2014 si concentra su celerità, effettività, trasparenza e legittimazione 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 caratterizzati da una prevalenza del Governo nel procedimento legislativo appare sottoposta a significativi elementi di stress.

Fino alla crisi – è la tesi della Nota - 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 la cittadinanza.

Oggi invece altri fattori sembrano essere richiesti per 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: i processi decisionali appaiono infatti sempre più sbilanciati a favore delle sedi endogovernative rispetto alla sede parlamentare. Inoltre, la stessa sede parlamentare viene percepita come sempre meno idonea a fornire sufficienti garanzie di “trasparenza”, soprattutto quando un numero consistente di questioni è concentrato in provvedimenti multisettoriali, e quindi diventa difficile svolgere una istruttoria approfondita su tutte le questioni.

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

La Nota sviluppa i ragionamenti già contenuti in quella dell'anno scorso, volta a verificare il ruolo del Parlamento e le sue prospettive in considerazione del lungo processo di riposizionamento nel sistema istituzionale e della costante evoluzione dei processi decisionali, soprattutto in relazione alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.