



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

**Schede di legislatura
2005 - 2010**

IL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO REGIONI ED UNIONE EUROPEA: UNA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE CON IL PARLAMENTO GIUNTA ALLA SUA XI EDIZIONE

Come cambiano le politiche pubbliche, il punto di vista del legislatore



La presentazione del Rapporto 2005 - Roma, Camera dei deputati

Il Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea della Camera dei deputati, giunto alla sua XI edizione, è promosso ogni anno dal **Comitato per la legislazione della Camera** e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblée regionali, ed è **predisposto congiuntamente dalle amministrazioni della Camera dei deputati e delle Assemblée regionali allo scopo di fornire alle Assemblée legislative la conoscenza aggiornata degli andamenti complessivi della legislazione, dell'interazione normativa tra i diversi livelli territoriali e della evoluzione reale dei metodi della legislazione tra Stato e autonomie,**

secondo la incisiva espressione dell'articolo 5 della Costituzione per il quale la Repubblica adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. **Dal 2009 il Rapporto è promosso congiuntamente dal Comitato paritetico Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Conferenza.**

Alla redazione del Rapporto collabora l'Istituto di Studi sulle Regioni «Massimo Severo Giannini» del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Il Rapporto analizza, per ciascun periodo, la dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni ed Unione europea, studiando in particolare le loro connessioni con i metodi, le tipologie, le procedure ed i contenuti della legislazione, alla luce della giurisprudenza costituzionale. Il Rapporto è introdotto da una Nota di sintesi, che sviluppa un tema chiave per valutare l'evoluzione del sistema "Unione europea, Stato e Regioni". La nota di sintesi è basata su una specifica ricerca di dati, come ogni altra parte del Rapporto. La relativa documentazione è pubblicata in allegato alla nota stessa.

L'analisi dei processi normativi tra i livelli territoriali è dunque il tema dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, mentre le note di sintesi hanno negli anni ampliato lo sguardo per monitorare l'evoluzione dell'intero sistema dei rapporti tra i livelli territoriali e la effettiva articolazione delle politiche pubbliche.

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 livelli territoriali (concorrenza, ambiente, sicurezza, privacy, etc) – la nuova frontiera del governo delle politiche pubbliche. 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.

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. La Conferenza ogni anno collabora con il CNR-ISSIRFA al fine della estrapolazione dei dati regionali dal Rapporto nazionale per una fruizione più immediata a livello nazionale ed istituzionale. Ogni anno sono effettuati dei focus su nove politiche pubbliche di interesse regionale.

La presentazione annuale del Rapporto ha luogo presso una Regione diversa ogni anno ospiti del rispettivo Consiglio regionale.

Le note di sintesi più recenti

A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti da questo tipo di 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: la europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.



Palermo, Palazzo dei Normanni sede della presentazione del Rapporto 2007

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. La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamen-

to della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte si concentrano e devono trovare una soluzione. Nei problemi delle 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; nell'ambito della Conferenza del 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.

Nel Rapporto 2008, la nota è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. È 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 presentazione del Rapporto 2008 - Venezia



La presentazione del Rapporto 2009 - Torino

za di un quadro unitario e stabile di tipo ordinamentale e finanziario; organismi di raccordo territoriale e ruolo delle Assemblee legislative.

Nel Rapporto 2009, la nota di sintesi si sofferma sul cambiamento delle politiche degli ultimi anni e su come stiano incidendo nei rapporti interistituzionali. Alcuni esempi che sono stati approfonditi dalla Nota: il ridimensionamento della legge finanziaria; la legge finanziaria e la riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche; l'analisi delle politiche pubbliche e gli indici di spostamento in senso territoriale dei processi di governo; il carattere nazionale delle politiche pubbliche articolate su base territoriale; la esigenza di un quadro unitario e stabile di tipo ordinamentale e finanziario; organismi di raccordo territoriale e ruolo delle Assemblee legislative.