

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2003 sullo stato della legislazione

Nota di sintesi

XIV LEGISLATURA
novembre 2004

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). La nota di sintesi che precede il testo mette a fuoco le principali tendenze evolutive individuate nel periodo considerato e i progressi nelle politiche per migliorare la qualità della legislazione.

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

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, quali l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Indice

PREMESSA — LE FINALITÀ E IL METODO DI FORMAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE

1. La conoscenza dello stato della legislazione e la cooperazione tra le istituzioni.....	1
2. Il metodo di formazione del Rapporto	3
3. I contenuti del Rapporto 2003.....	4

NOTA DI SINTESI

1. Sintesi e interpretazione dei principali risultati dell'analisi svolta nel Rapporto 2003	
1.1. Le tendenze fondamentali	7
Le caratteristiche generali del nuovo sistema territoriale.....	9
La distribuzione delle competenze	10
Affinità e continuità tra Italia e Unione europea	11
1.2. La parte speciale	13
Agricoltura	14
Infrastrutture	16
Sanità	17
Energia	19
Finanza pubblica	21
2. Linee di tendenza della legislazione statale.....	25
3. Linee di tendenza della legislazione regionale.....	31
4. Le prospettive politiche della cooperazione tra le istituzioni per la politica della legislazione.....	33

PREMESSA

LE FINALITÀ E IL METODO DI FORMAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE

1. La conoscenza dello stato della legislazione e la cooperazione tra le istituzioni

Il Rapporto annuale sullo stato della legislazione della Camera dei deputati è giunto alla sua sesta edizione.

Il primo rapporto risale al 1998, anno dell'entrata in vigore di una importante riforma del regolamento della Camera e delle sue innovative previsioni in tema di istruttoria legislativa e di qualità della legislazione.

A partire dal gennaio 1998 viene istituito il Comitato per la legislazione come organo paritetico tra maggioranza e opposizione che ha lo scopo di difendere la qualità della legislazione: una responsabilità che fa capo al Parlamento come istituzione, in relazione ad interessi generali e permanenti della comunità nazionale, e che va perciò sovra ordinata alla ordinaria dialettica politica.

La funzione del Comitato si riferisce alla legislazione nel suo complesso e alla qualità intesa soprattutto come servizio al cittadino, vale a dire l'esigenza di assicurare la fruibilità, la conoscibilità e la comprensibilità delle leggi: in sintesi, il buon funzionamento della legislazione a vantaggio dei principali destinatari.

L'obiettivo principale del Comitato è quello di promuovere le politiche volte a garantire il buon funzionamento della legislazione e dunque, in tempi di complessità crescente, di generare una costante tensione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione anche attraverso il singolo progetto di legge.

Alla più ampia accezione della funzione attribuita al Comitato corrisponde la funzione del Rapporto annuale sullo stato della legislazione.

Con il Rapporto, ci si propone di fornire ogni anno al Comitato per la legislazione ed agli altri organi parlamentari una visione di insieme degli andamenti della legislazione, in modo che la sua complessiva azione si giovi di una specifica conoscenza delle tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro paese. Su questa base sono redatti fascicoli quadrimestrali, che danno conto delle risultanze del lavoro del Comitato sui diversi filoni.

Nei Rapporti annuali degli scorsi anni sono state messe ampiamente a fuoco le nuove forme di legislazione prevalenti e tipiche in questa fase, che sono caratterizzate da una dinamica di continua ridistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e, all'interno di ciascun livello territoriale, su diversi piani normativi.

Si è così definito un particolare metodo di lavoro diretto a prendere contemporaneamente in considerazione l'attività normativa del Parlamento, del Governo, delle Regioni, dell'Unione europea, con la finalità principale di mettere a fuoco come si stanno sviluppando le interconnessioni tra i diversi livelli normativi necessari a far funzionare il sistema.

Il Rapporto annuale è promosso dal Comitato per la legislazione della Camera unitamente a tutte le Assemblee legislative regionali. Va sottolineato il valore di questa cooperazione stabile e organica tra le assemblee legislative, che produce ogni anno concreti risultati.

I risultati sono misurabili nella crescita di una cultura comune sui temi della legislazione. Ne traggono alimento concrete proposte rivolte a migliorare il funzionamento dei sistemi normativi in tema di organizzazione delle assemblee o in tema di informatizzazione delle leggi.

La preparazione e la presentazione dei Rapporti annuali forniscono regolarmente l'occasione di organizzare riunioni interistituzionali di alto livello politico, che prendono spunto da una base conoscitiva condivisa. La

sequenza di tali riunioni realizza, grazie alla sua regolarità (due l'anno), un forum di dialogo pressoché continuo tra le assemblee legislative.

Il Rapporto 2003 prende in considerazione l'attività normativa svoltasi nell'anno solare, sullo sfondo di una visione complessiva della XIV legislatura, che alla fine di quell'anno giunge a circa metà del suo cammino. Il campione di analisi della legislazione offerto dall'intero anno 2003 è utilizzato nella nota di sintesi posta all'inizio per trarre alcune conclusioni sulle nuove tendenze che si manifestano nella legislazione e nelle riforme costituzionali tra Stato e regioni in rapporto allo sviluppo dell'Unione europea.

2. Il metodo di formazione del Rapporto

Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2003 nascono dalla discussione del Rapporto 2002 nell'ultima riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali il 4 luglio del 2003 ad Ancona. In tale sede si è concordato di mantenere l'impostazione del Rapporto, apportando limitate modifiche al questionario inviato alle Regioni e proseguendo l'indagine sulle cinque aree legislative oggetto dell'indagine effettuata in relazione al 2002 (agricoltura, energia, finanza pubblica, grandi infrastrutture, sanità). Si ritiene che esse siano meritevoli di un ulteriore studio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel corso del 2003 ha fornito interessanti ed evolutive chiavi di lettura del nuovo Titolo V.

Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2003 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in strettissima collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, attraverso un unico gruppo di lavoro, che opera come un comitato di redazione.

A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i maggiori centri di studio sui fenomeni legislativi. All'elaborazione del rapporto 2003 hanno partecipato, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie

“Massimo Severo Giannini” del CNR, diretto dal professor Antonio D’Atena, e l’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti.

3. I contenuti del Rapporto 2003

Il Rapporto 2003 è composto – come quello dello scorso anno - da una parte speciale dedicata all’analisi delle aree già oggetto del precedente rapporto e dalle altre tre tradizionali sezioni che si ripetono ogni anno e che danno conto degli andamenti della legislazione nei diversi ambiti nazionale e regionale, con speciale riferimento ai raccordi con gli altri livelli territoriali:

la parte speciale è dedicata ad analizzare la significativa evoluzione registrata nel 2003 nell’ambito delle cinque aree legislative di confine già analizzate lo scorso anno: agricoltura, energia, finanza pubblica, grandi infrastrutture, sanità. In ciascuna di esse l’analisi è stata svolta congiuntamente da appositi gruppi di lavoro interistituzionali, mettendo a fuoco l’interazione tra legislazione statale e legislazione regionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel corso del periodo di riferimento del rapporto ha prodotto decisioni d’indubbio rilievo ed interesse. L’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale nei cinque settori considerati è stata svolta dall’Osservatorio delle fonti dell’Università di Firenze;

la prima sezione riguarda gli andamenti della produzione legislativa nei primi due anni e mezzo della legislatura in corso, con specifico riguardo al 2003, posti a raffronto con la legislatura precedente. Questa parte include le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (riordino normativo, leggi di semplificazione ecc.);

la seconda sezione riguarda i dati della produzione legislativa regionale. Questa sezione sviluppa il lavoro svolto nelle precedenti

edizioni del rapporto ed è realizzata dall'Istituto di studi regionali del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato dall'Osservatorio della Camera. Nell'appendice curata dal Servizio Studi della Camera si forniscono i dati quantitativi dell'attività normativa regionale;

la terza sezione riguarda la produzione legislativa in alcuni dei principali Paesi europei (Spagna, Regno Unito, Francia, Germania). In questa parte sono messi a confronto i dati sull'attività legislativa di questi Paesi, alla luce dei parametri di analisi utilizzati per la legislazione italiana nella prima parte del Rapporto. Questa sezione è stata realizzata dal Servizio Biblioteca della Camera.

Inoltre, viene pubblicata, in allegato al Rapporto, la griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione riferiti al 2003, corredata delle relative tabelle. Si dà così ospitalità ad un importante lavoro di coordinamento svolto dall'Osservatorio legislativo interregionale, che segna un ulteriore passo nel coordinamento tra le Regioni in ordine alla rilevazione dei dati. Già dodici Regioni pubblicano annualmente i loro rapporti: la griglia pubblicata in allegato ne evidenzia gli elementi comuni, in un significativo sforzo di standardizzazione.

NOTA DI SINTESI

1. SINTESI E INTERPRETAZIONE DEI PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI SVOLTA NEL RAPPORTO 2003

1.1. Le tendenze fondamentali

Nel 2003 si confermano le tendenze fondamentali già rilevate nel precedente Rapporto relativo alla XIV legislatura, ma emergono anche fattori fortemente innovativi, connessi soprattutto all'esplicitarsi in via di interpretazione legislativa e giurisprudenziale dei principi di sistema introdotti con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Nei precedenti Rapporti sono state messe in evidenza le tendenze che hanno segnato la trasformazione della legislazione italiana nel trascorso decennio. Tali tendenze sono caratterizzate da una dinamica di continua redistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e all'interno di ciascun livello territoriale su diversi piani normativi. Le nuove forme di legislazione perciò sono assai complesse, richiedono norme di organizzazione e di distribuzione dei poteri normativi e di tipo prevalentemente intersettoriale.

Si è inoltre rilevato come accanto a queste nuove forme di legislazione permangono tutte le forme di legislazione più tradizionale (decreti-legge, legislazione settoriale, ratifiche, ecc.), con andamenti alterni e con una rilevanza politica complessivamente minore di quella assunta in passato.

Nel corso della XIV legislatura, la tendenza verso forme di legislazione più complessa, legata a politiche legislative policentriche, di tipo intersettoriale, e, sul piano temporale, contrassegnate dalla lunga durata o dall'andamento ciclico, si è andata stabilizzando e normalizzando, accompagnandosi anche ad una certa ripresa della legislazione più tradizionale. I decreti-legge, in particolare, tornano a

svolgere non solo compiti di manutenzione delle politiche in atto, come è avvenuto nella seconda parte della XIII legislatura, ma anche compiti di rapida innovazione di importanti politiche legislative.

Per molti aspetti il 2003 conferma questa tendenza ambivalente sul piano della produzione legislativa: a casi assai significativi di grandi deleghe e leggi programmatiche o cicliche, corrispondenti al nuovo tipo della legislazione policentrica, intersettoriale e “complessa”, si affiancano forme tradizionali di legislazione soprattutto nei settori di competenza più tipicamente statale, come la giustizia e i diritti civili.

Il fatto nuovo è il concreto funzionamento, a due anni dall’entrata in vigore, del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni, enti locali ed Unione europea disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001.

Alla operatività di una legislazione innovativa, accumulatasi negli anni immediatamente precedenti, si aggiunge l’importante giurisprudenza della Corte costituzionale, che ridisegna i contorni di tale legislazione confermandone il nucleo essenziale (si vedano ad esempio le sentenze in tema di legge obiettivo, di condono edilizio e di legge La Loggia).

Le forme di legislazione organizzata o “complessa” originate nel decennio precedente si dimostrano particolarmente congeniali al nuovo sistema disegnato dal Titolo V.

Questo tipo di legislazione è in effetti il frutto delle stesse tendenze di fondo da cui viene la materia prima delle riforme costituzionali in tema di autonomie territoriali. Tendenze che si manifestano anche su un piano sopranazionale attraverso lo sviluppo ed il consolidamento dell’ Unione europea.

Il ciclo delle riforme costituzionali del Titolo V, che si riavvia nel 2004, non contraddice ma tende a sviluppare ulteriormente – sia pure in modo controverso - le stesse basi concettuali.

Le caratteristiche generali del nuovo sistema territoriale che si sta progressivamente delineando alla luce della giurisprudenza della Corte.

Se si confrontano le sentenze della Corte costituzionale e il dibattito parlamentare in corso sulla riforma costituzionale, si nota che il Parlamento – anche da opposti punti di vista - e la Corte tendono a convergere, in un quadro estremamente dinamico e movimentato, verso alcuni principi fondamentali.

In un quadro ancora aperto e mutevole, emergono tuttavia alcune linee di tendenza che uniscono riforme costituzionali approvate e quelle in via di approvazione, la legislazione ordinaria più recente e la concreta dinamica dei rapporti Stato-autonomie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Viene ovunque in evidenza nel sistema che si sta progressivamente delineando il superamento di un criterio “semplice” di riparto per materia quale modulo di attribuzione di competenza fra i diversi livelli dell’ordinamento.

Questa conseguenza deriva dalle stesse caratteristiche più generali su cui il nuovo sistema si sta fondando, al di là delle espressioni utilizzate e del concreto riparto di competenze di volta in volta adottato nei singoli comparti. Lo dimostrano le categorie argomentative adottate dalla Corte nelle sentenze più importanti. Sono queste sentenze che offrono, infatti, una complessiva chiave di lettura del nuovo sistema fondata su elementi evidenti e macroscopici di varia natura:

l’elencazione delle competenze statali comprende definizioni non corrispondenti a materie riguardanti ad ambiti o settori, ma piuttosto a finalità o a versanti generali della legislazione;

nelle competenze concorrenti vi sono materie che sdoppiano competenze già considerate in quelle esclusive dello Stato, consentendo un doppio livello di intervento statale e regionale nelle stesse materie;

il principio mobile adottato per la ripartizione delle competenze amministrative dall’articolo 118 prevede che la legislazione possa

distribuire le competenze amministrative in funzione dei principi di concorrenza, proporzionalità e sussidiarietà, con la conseguenza di ridistribuire anche le competenze normative relative alle funzioni amministrative;

la natura residuale e non nominata delle competenze esclusive delle Regioni rende questo campo privo di riferimenti materiali. Tali competenze sono definibili solo a partire dalle politiche legislative concretamente in atto tra Stato e Regioni. Nell'area non nominata sono le stesse Regioni a riempire di contenuti le competenze esclusive disegnando le loro politiche legislative anche in via di anticipazione o di competizione con quelle statali, come dimostra la analisi della legislazione regionale 2003;

in aggiunta, le direttive europee rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano. Allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;

infine, il tipo di legislazione oggi prevalente, tendenzialmente intersettoriale, rende comunque le materie tradizionali insufficienti a contenere le correnti politiche legislative, che si riferiscono piuttosto a grandi finalità ben più ampie delle materie. Anzi tali grandi finalità richiedono quasi sempre il concorso di diversi livelli territoriali e un continuo intreccio tra atti normativi e atti amministrativi.

L'effettiva distribuzione delle competenze dipende dalla natura complessa delle correnti politiche legislative, che comprendono una pluralità di materie

La distribuzione delle competenze segue ormai modalità assai più complesse nelle quali, insieme alle materie, concorrono altri fattori:

le finalità perseguite dalle grandi politiche intersettoriali (sviluppo, sicurezza, miglioramento della competitività del sistema paese, ecc.) in rapporto alla dimensione degli interessi di volta in volta perseguiti

e l'effettiva capacità di perseguirli che allocano le funzioni pubbliche secondo i criteri di sussidiarietà e proporzionalità;

la tutela di una base uniforme di fruizione dei diritti di cittadinanza;

la natura assai complessa dei fini che animano le correnti politiche legislative, in relazione al loro carattere interterritoriale e intersettoriale e alla dimensione degli interessi e dei diritti di cittadinanza in gioco.

Per questo le politiche legislative sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa.

In questo quadro, l'attribuzione di competenze non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base all'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa.

Affinità e continuità tra i fondamenti del nuovo sistema territoriale che si sta progressivamente delineando in Italia e i fondamenti dell'ordinamento comunitario

Alla base di queste tendenze vi sono dunque principi e fattori materiali comuni e continui tra l'ordinamento comunitario – storicamente caratterizzato da una tendenziale parità tra i livelli territoriali che lo compongono - e il nuovo ordinamento nazionale che si delinea in Italia.

Ne sono espressione formale alcune norme fondamentali, introdotte dal nuovo Titolo V, che non a caso restano ferme anche nel testo della riforma costituzionale in discussione:

l'articolo 114 sulla composizione della Repubblica, nel quale Regioni ed Enti locali si affiancano paritariamente allo Stato;

il primo comma dell'articolo 117, per il quale lo Stato e le Regioni esercitano le loro competenze legislative nel quadro dei vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario.

Il primo comma dell'articolo 118, che pone a fondamento della distribuzione delle funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nell'ordinamento unitariamente considerato e comprensivo di tutti i diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà opera come veicolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali e come fattore di una continua fluidità e concorrenza degli stessi.

L'attrazione e la connessione di diversi gradi di competenze per sussidiarietà produce una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione.

Si delineano così i contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative e su competenze normative pronte a combinarsi tra loro in mille modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o s'impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

1.2. La parte speciale

Nel rapporto 2003, la parte speciale è dedicata all'analisi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale lungo alcune aree di confine tra le competenze dello Stato e delle Regioni (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità).

Il Rapporto 2003 cerca di cogliere e di portare all'attenzione delle Assemblee elettive, cui in primo luogo si rivolge, le tendenze più costruttive e positive che si delineano nel nuovo sistema. Ad esse spetta la valutazione delle possibili conseguenze, nella formazione delle future politiche legislative, di un nuovo approccio più consapevole della loro natura complessa, intersettoriale e interterritoriale, e del rilievo che assumono in questo quadro la previa definizione di obiettivi e procedure secondo il modulo tipico della legislazione "complessa".

A questo scopo il Rapporto riprende l'analisi - già svolta lo scorso anno - di cinque aree legislative intermedie tra lo Stato e le Regioni (*agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità*), scelte nel 2002 tra quelle dove si concentra la legislazione statale di maggior rilievo politico approvata nella prima parte della legislatura. Si individuano, in queste aree, politiche legislative in grado di fornire un esempio significativo di come vengono interpretate le competenze in presenza di finalità che trascendono per ampiezza le materie tradizionali.

Per ciascuna di tali aree, sono stati considerati e riassunti nelle schede che seguono gli indirizzi derivanti:

dalla legislazione statale e regionale approvata nello stesso periodo, con aperture prospettiche sul periodo immediatamente successivo;

dalla innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale apparsa nel 2003 e nella prima parte del 2004;

dalle valutazioni espresse in sede parlamentare sia dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, sia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'andamento della produzione legislativa nel 2003 nelle cinque aree considerate fa emergere, in un apparente disordine e in un clima di persistente incertezza, i segnali che consentono di confermare la chiave di lettura enunciata nel paragrafo precedente. E' significativo che in tutte e cinque le aree si registrano:

una forte dinamica legislativa statale, che non è frenata, ma sembra quasi trarre alimento da una ricerca attiva degli spazi di competenza statale lungo le aree di confine;

importanti pronunce della Corte costituzionale, per molti versi anticipate, nel merito, dai pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nel corso del procedimento di approvazione, entrambi fondati sulle categorie interpretative di carattere generale ricordate nel paragrafo precedente;

la assoluta prevalenza nella legislazione e nella giurisprudenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e a forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Le politiche legislative, analizzate nella parte speciale del rapporto con riferimento alle aree dell' *agricoltura, delle infrastrutture, dell' energia, della sanità e della finanza pubblica*, soprattutto per i modi in cui sono filtrate e convalidate dalle sentenze della Corte costituzionale, confermano la linea interpretativa fin qui esposta come risulta dalle seguenti schede riassuntive.

Agricoltura

Il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V in materia ha concorso a determinare una situazione aperta e molto fluida per l'esercizio di competenze statali e regionali.

La materia non è menzionata nell'articolo 117 e sembrerebbe quindi ascrivibile alla potestà residuale regionale. Nei fatti permangono funzioni statali connesse all'influenza della normativa comunitaria e della distribuzione di compiti che essa richiede in via principale o sostitutiva. Inoltre tutta l'area dell'agricoltura risulta fortemente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato (es. tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

In ambito parlamentare, tutto ciò ha determinato sensibili innovazioni nel modo di procedere della Commissione competente, che ha proceduto a continue convocazioni in audizione dei rappresentanti delle Regioni per analizzare a fondo, di volta in volta, l'effettiva sussistenza della competenza statale. A livello statale, si segnala la legge delega n. 38/2003 (collegato agricoltura), che offre specifiche soluzioni per il raccordo tra Stato e Regioni.

Dal canto loro le Regioni, nel perdurare dell'incertezza in ordine ai confini del loro ambito di azione, tentano di risolvere in sede di Conferenza Stato-Regioni i contrasti con lo Stato. E' utilizzata a tal fine anche la sede parlamentare.

E' sintomatico che vi siano frequenti ricorsi alla Corte costituzionale.

Quest'ultima, nella sentenza n. 12/2004, definisce il concetto di "materia", individuando un "nocciolo duro" da assegnare alla competenza residuale regionale, che "ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione".

Dalla definizione di nocciolo duro si desume che tale spazio di competenza dovrebbe essere impenetrabile, mentre nella polpa circostante Stato e Regioni concorrono secondo le regole aperte e fluide derivanti dal complesso dei fattori sopra analizzati.

La Corte lo riconosce e, infatti, nella stessa sentenza, sottrae alla competenza esclusiva regionale la tutela di interessi che devono essere garantiti uniformemente sul territorio nazionale e che, anche in base al principio di adeguatezza, travalicano la capacità di intervento delle Regioni.

Analogamente, la sentenza n. 14 del 2004 giustifica l'intervento statale nel settore riconducendolo, per un profilo, alla materia della tutela della concorrenza e, per un altro profilo, al quadro dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

In conclusione, si registra comunque la necessità di una continua ricerca di equilibri complessi, ma positivi e dinamici tra lo Stato e le Regioni, in relazione agli obiettivi e alle politiche chiaramente in atto a partire dall'Unione europea. Ciò richiede processi di negoziazione tra Governo e Regioni e procedimenti parlamentari capaci di giocare un ruolo attivo, condizionando i processi negoziali esterni in chiave pre e post legislativa nell'ambito dell'Unione europea e in ambito nazionale.

Infrastrutture

Nel settore delle infrastrutture, la cosiddetta "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001) ed i conseguenti decreti legislativi nn. 190 e 198 del 2002 sono stati oggetto dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che ha un valore generale sottolineato nella parte speciale del presente Rapporto. Quello dei lavori pubblici è un settore nel quale l'intreccio fra competenze statali e regionali presenta con particolare evidenza le caratteristiche sopraindicate.

La giurisprudenza resa in materia dalla Corte costituzionale dissolve la stessa considerazione dei "lavori pubblici" quali materia unitaria.

Nella sentenza n. 303/2003 la Corte afferma, infatti, che la mancata elencazione dei "lavori pubblici" nell'elenco dell'articolo 117 della Costituzione «non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti».

Da tali affermazioni sembrerebbe potersi ricavare un principio guida per il governo della legislazione nel settore, principio che supera

l'interpretazione dei "lavori pubblici" quali materia unitaria per considerarli invece un "ambito di legislazione" in cui le diverse disposizioni, sulla base di un criterio finalistico, svolgono una diversa funzione e riguardano diversi oggetti, afferendo ora alla legislazione statale esclusiva, ora a quella concorrente.

In una prospettiva più ampia, si veda il valore generale della sentenza n. 303/2003, che, in effetti, ha influenzato numerose sentenze successive della corte nella stessa materia e in altre (es. energia). Uno dei punti più rilevanti sta nell'aver affermato per la prima volta che il principio di sussidiarietà, cioè il criterio "mobile" di allocazione delle competenze amministrative enunciato nell'art. 118 della Costituzione, può essere applicato alla funzione legislativa. Perché ciò accada correttamente devono comunque ricorrere:

l'esigenza di soddisfare un interesse nazionale indivisibile, da tutelare in base all'articolo 5 della Costituzione;

il coinvolgimento procedimentale del livello territoriale interessato, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Sanità

In materia sanitaria sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti legislativi statali (ad esempio, la legge sulla procreazione medicalmente assistita, o alcuni decreti-legge su emergenze sanitarie quali la Sars e il bioterrorismo) che testimoniano la complessità del riparto di competenze nel settore: le discipline recate, infatti, investono una pluralità di profili, poiché incidono in materie di competenza esclusiva statale (come ad es. l'ordinamento civile e penale o la profilassi internazionale), ma riguardano altresì aspetti sanitari od organizzativi particolarmente rilevanti che rientrano nel campo della tutela della salute, oggetto di legislazione concorrente.

Di conseguenza, il contenzioso costituzionale non si è fatto attendere ed ha fornito preziose indicazioni di riferimento.

Un contributo di rilievo è senz'altro costituito dal ruolo significativo svolto dal "parere di costituzionalità" della Commissione affari costituzionali, che con le sue osservazioni e condizioni ha talvolta condotto a modificare l'impostazione originaria della Commissione di merito.

Nella legislazione statale, come anche rilevato nel precedente Rapporto, non risultano interventi significativi ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"), ma ciò è ascrivibile al meccanismo previsto per tale determinazione dei LEA, che pone in primo piano la sede del raccordo Governo-Regioni e limita il ruolo delle Camere.

Nel periodo di riferimento, la legislazione regionale sembra concentrata prevalentemente sugli aspetti di riorganizzazione delle strutture sanitarie e di razionalizzazione della spesa.

La giurisprudenza più significativa della Corte costituzionale si è riferita in questo settore alle leggi regionali. Nel 2003 talune sentenze hanno imposto alle Regioni il rispetto dei principi fondamentali vigenti in materia (sentenza n. 353 del 2003), specificando che essi ineriscono a diritti la cui tutela richiede condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 338/2003). In altri casi (sentenza n. 162/04), l'interpretazione della Corte ha declassato alcune disposizioni della legislazione statale dal rango di "principio fondamentale" nel campo della tutela della salute, ad una delle possibili modalità di regolazione del settore.

Un dato costante in materia è costituito dalla necessità di individuare forme di raccordo e intesa tra i diversi livelli istituzionali impegnati nell'attuazione delle politiche sanitarie, come testimonia l'Accordo del 24 luglio 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni, che prevede una serie di azioni concertate e coordinate dello Stato e delle Regioni, nel quadro del federalismo sanitario, per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze (specie nell'attuazione del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005).

In ogni caso, estremamente significativa è stata la presenza delle rappresentanze regionali a livello centrale, e ciò attraverso una

molteplicità di strumenti, quali l'espressione di pareri su progetti di legge e documenti programmatici del governo (DPEF e PSN), la partecipazione ad audizioni presso le Commissioni parlamentari di merito nel corso dell'iter legislativo ovvero presso le Commissioni bilancio nell'ambito dell'esame della finanza pubblica regionale; realizzazione di Accordi, Intese e Linee guida in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata; partecipazione a "tavoli di monitoraggio" della spesa, con particolare riferimento alla verifica dei livelli essenziali di assistenza e della congruità delle risorse finanziarie destinate al loro soddisfacimento.

Energia

Il settore energetico costituisce un esempio paradigmatico della rivoluzione copernicana di concetti e di categorie interpretative necessarie per contemperare i diversi interessi e competenze sottesi al governo del comparto.

L'articolo 117 della Costituzione, infatti, ascrive la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" alla competenza concorrente, che deve dunque includere le competenze regionali, insieme alle dimensioni nazionali delle politiche energetiche, oltre alle notevoli interdipendenze comunitarie efficacemente gestibili solo al livello statale.

La prima fase di applicazione ha quindi dato luogo ad incertezze e una forte conflittualità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, testimoniata dal significativo aumento del contenzioso costituzionale.

Nel corso del 2003, con l'approvazione della legge di "Riforma e riordino del settore energetico" (legge n. 239 del 2004) si è affermata una politica di regolazione del settore basata, in maniera evidente, sulla volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali nella disciplina del settore, in vista del conseguimento di obiettivi condivisi.

La logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, che costituisce la trama di fondo della legge di riordino del settore

energetico, appare in linea con l'indirizzo giurisprudenziale formulato dalla Corte costituzionale in questa materia (sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004).

In particolare con la sentenza n. 6/2004, resa sul decreto-legge n. 7/2002 (cosiddetto "decreto sblocca centrali bis"), impugnato dalle Regioni perché recava normativa di dettaglio in materia concorrente, la Corte, confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 303/2003, ha superato gli angusti ambiti dell'articolo 117 della Costituzione, sulla cui unica base il decreto-legge in oggetto sarebbe sembrato certamente incostituzionale, per inquadrare la questione in una prospettiva più ampia.

Significativamente, la Corte ha affermato che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'articolo 117 della Costituzione; ma è "indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione". In altri termini, limitare l'attività dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe certo garantire fortemente le competenze legislative delle Regioni, ma mortificherebbe "oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Alla ricerca di congegni volti a rendere più flessibile il disegno riformatore dinanzi alle istanze di unificazione, la Corte richiama esplicitamente il contenuto dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, il quale introduce per le funzioni amministrative "un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative", là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il fatto che una funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, secondo la Corte si riflette sull'esercizio della funzione legislativa, per il principio di legalità.

In tale prospettiva, quindi, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono anche con il riparto di competenze legislative contenuto nell'articolo 117, ma – e si sottolinea questo aspetto – possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata; non risulti affetta da irragionevolezza; sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

La concezione dinamica della sussidiarietà, che le consente di operare anche a livello legislativo come fattore di flessibilità per il soddisfacimento di esigenze unitarie, può pertanto aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una regola di procedura in cui la concertazione e il coordinamento orizzontale con le Regioni assuma il dovuto risalto.

Finanza pubblica

Nel campo della finanza pubblica, il complesso delle norme introdotte muove nel senso di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunque in termini tali da garantire la coerenza complessiva del sistema. La normativa sembra avere essenzialmente carattere sperimentale, in attesa di definire un assetto più stabile nei rapporti tra la finanza statale e la finanza regionale e locale.

La questione delle risorse per la finanza regionale e locale si ripropone ogni anno e non si può ancora contare su quell'assetto stabile e chiaro che sarebbe necessario. Ma è anche vero che in una situazione così complessa una soluzione adeguata per la finanza regionale e locale può nascere solo da una ricerca sul campo e da un progressivo perfezionamento anno per anno, sulla base dei risultati e della effettiva capacità di conciliare l'autonomia degli enti territoriali con il rispetto dei vincoli del complessivo equilibrio della finanza pubblica nazionale. Ogni

anno si assiste ad un difficile confronto su questi temi, che passa attraverso diversi provvedimenti e si concentra nella discussione del DPEF e della legge finanziaria. Al tempo stesso sappiamo che proprio questa stretta crea la tensione da cui può venire ogni anno un progressivo affinamento nelle regole, tale da consentire un effettivo esercizio di autonomia e di responsabilità.

Nel corso degli anni novanta si è assistito ad un duplice processo, per cui, da un lato, è stata definita, in ambito comunitario, una disciplina sovranazionale delle decisioni di bilancio degli Stati membri, e, dall'altro, è stata potenziata l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, che ha trovato pieno riconoscimento nella riforma del Titolo V della Costituzione.

Per effetto di questi processi la finanza pubblica si è configurata come un settore nel quale le decisioni vengono assunte attraverso complesse interrelazioni tra diversi livelli di governo (le istituzioni comunitarie, le istituzioni nazionali, le istituzioni regionali e locali). Non di rado tali interrelazioni assumono la forma di vere e proprie negoziazioni, ovvero possono dare luogo a contrasti e contenziosi.

Nell'ambito della finanza pubblica, pertanto, prima e in misura più accentuata che in altri settori, è emersa l'esigenza di definire normative che rispondano alle finalità di coordinamento, attraverso la determinazione di obiettivi e la disciplina di procedure di programmazione e controllo.

Sotto questo profilo sia il patto di stabilità e crescita, a livello comunitario, che il patto di stabilità interno, a livello nazionale, possono essere considerati un esempio di legislazione volta ad organizzare le decisioni, individuando vincoli in relazione ai quali si esplica l'autonomia di scelta degli enti interessati.

Il fatto che, in ambedue i casi, si assista ad un faticoso processo di progressivo aggiustamento delle regole, ovvero delle loro modalità interpretative e applicative, dipende anche dalla novità che questi strumenti normativi rappresentano e dalla molteplicità di esigenze alle quali sono chiamati a rispondere.

Non si può, tuttavia, trascurare un aspetto positivo di grande rilievo: tanto le procedure del patto di stabilità e crescita che quelle del patto di stabilità interno hanno determinato la comune consapevolezza che il vincolo di bilancio non è una variabile indipendente, ma corrisponde ad una esigenza profonda di qualità delle politiche pubbliche. Vincoli quantitativi, infatti, anziché limitare l'autonomia di scelta, possono tradursi per le istituzioni competenti in uno stimolo a valutare quale sia la migliore allocazione delle risorse disponibili e a porre in essere strumenti di verifica dei risultati effettivamente raggiunti.

In relazione a questo contesto generale bisogna considerare anche le innegabili difficoltà che, per quanto concerne i rapporti tra lo Stato da un lato, le Regioni e gli enti locali dall'altro, si sono registrate nel 2004 in materia di conduzione della finanza pubblica e che trovano la più evidente espressione nella perdurante assenza di interventi organici volti a dare attuazione normativa alla nuova struttura della finanza regionale e locale delineata dall'articolo 119 della Costituzione.

L'esigenza di assicurare il rispetto dei parametri comunitari e di garantire la coerenza, anche a livello locale, del perseguimento degli obiettivi governativi di progressiva riduzione del carico tributario, ha prodotto, in particolare nell'ultimo anno, una tendenza all'esercizio da parte dello Stato centrale di un ruolo di governo della finanza pubblica, manifestata dall'adozione di disposizioni più penetranti volte a introdurre vincoli specifici nella gestione finanziaria degli enti territoriali.

In assenza di una rideterminazione più organica delle linee del sistema tributario e quindi di una ridefinizione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ne è derivato un significativo incremento del contenzioso costituzionale. E la Corte costituzionale, in alcuni recenti pronunce su ricorsi vertenti su profili finanziari, ha sollecitato insistentemente il legislatore a definire un quadro coerente della finanza pubblica, in modo da evitare di alimentare la conflittualità tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto, la normazione statale in materia di finanza pubblica del 2003 e dei primi mesi del 2004, si è tradotta in interventi legislativi, per lo più non concordati in via preventiva, che hanno imposto

vincoli e restrizioni al potere decisionale delle Regioni e degli enti locali in materia finanziaria, determinando un'accentuazione della conflittualità.

E ciò è valso sia per i provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici, poiché le misure di carattere correttivo hanno significativamente interessato la finanza regionale e locale; sia per gli interventi in materia di debito pubblico, laddove l'esigenza di un controllo sugli andamenti generali della finanza pubblica ha direttamente interessato le autonomie territoriali (ad esempio, è stato adottato il regolamento interministeriale n. 389 del 2003 che ha disciplinato le operazioni finanziarie delle Regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze).

Con la legge finanziaria per il 2004 si è realizzato un primo tentativo di interpretazione e attuazione della disposizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119, comma 6 della Costituzione, che espressamente limita la facoltà delle Regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo nel caso in cui si tratti di finanziare spese per investimenti. Al riguardo, la legge finanziaria per il 2004 ha definito limiti puntuali per le operazioni di indebitamento che le regioni e gli enti locali possono effettuare.

Si è trattato dell'unico intervento, sia pure circoscritto, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che finora sia stato realizzato. Da un lato, tale intervento chiaramente risponde a finalità di controllo, del resto giustificate dall'espansione che il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali ha registrato negli ultimi anni. Per altro verso, tuttavia, le disposizioni inserite nella legge finanziaria, anche in conseguenza di un mancato confronto preliminare con gli enti interessati, ha dato luogo da parte di questi ultimi a numerosi ricorsi di legittimità costituzionale, per l'asserito carattere restrittivo delle modalità di applicazione del dettato costituzionale.

2. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE STATALE

A livello statale, il 2003 fa segnalare una leggera ripresa della produzione normativa nel suo complesso: la media mensile si attesta su quasi 22 atti (21,95), mentre al 31 dicembre 2002 era ferma a 20 atti normativi ; nella precedente legislatura aveva raggiunto la media di 27,2 atti normativi al mese.

	X leg.	XI leg.	XII leg.	XIII leg.	XIV leg. (31/12/03)
<i>Media mensile</i>	24,75	25,74	23,28	27,20	21,95

In particolare, si registra un aumento nella media mensile della produzione legislativa, che passa da 9,75 leggi approvate mensilmente fino al 31 dicembre 2002 ad una media di 11,49 leggi .

Oltre l'80 per cento delle leggi approvate derivano dall'iniziativa governativa.

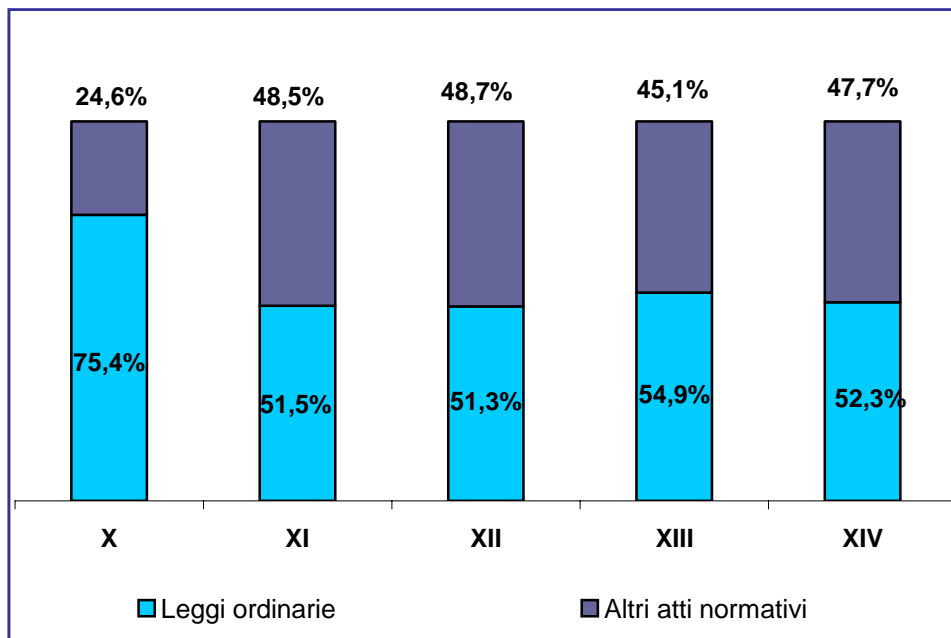
	X 1987-1992	XI 1992-1994	XII 1994-1996	XIII 1996-2001	XIV 2001-dic. 2003
<i>Iniziativa governativa</i>	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	291 (81,5%)
<i>Iniziativa parlamentare</i>	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	62 (17,4%)
<i>Iniziativa mista</i>	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	4 (1,1%)
TOTALE	1.076	314	295	906	357

Si accentua il ruolo guida assunto dall'iniziativa legislativa del Governo, in quanto il suo ulteriore aumento dipende anche dalla diminuzione dei casi in cui l'iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo.

Anche sul piano qualitativo l'iniziativa del Governo si conferma per la frequenza di provvedimenti di riforma talora con forte valenza programmatica, che spesso contengono deleghe allo stesso Governo o altre norme che distribuiscono poteri per l'ulteriore svolgimento della disciplina o definiscono procedure di coordinamento e di partecipazione tra diverse istituzioni, con le autonomie territoriali o con soggetti sociali. Si conferma la tendenza alla legislazione "complessa" o organizzata, come quella tipica e qualitativamente prevalente a partire dagli anni 90. Si allarga inoltre l'ambito di utilizzazione dei decreti-legge, oltre la manutenzione normativa, che ha caratterizzato la seconda parte della passata legislatura, e riguarda anche interventi di riforma rapida di politiche legislative in settori cruciali (come agricoltura, sanità, finanza pubblica).

Il ruolo complessivamente giocato dal Governo nella produzione normativa risulta evidente nel grafico seguente, che presenta il rapporto tra le leggi (incluse quelle di conversione) e gli altri atti normativi incidenti su fonti di rango primario (decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione).

Incidenza percentuale delle leggi e degli altri atti normativi sul complesso della produzione normativa



La tabella seguente mostra come l'incidenza dell'iniziativa governativa sul complesso delle leggi approvate sia sostanzialmente in linea con gli altri Paesi europei considerati nel presente Rapporto.

Incidenza percentuale delle leggi di iniziativa governativa sul complesso delle leggi approvate

Paese (Anno)	Germania (XV legislatura: 2002-31.12.2003)	Regno Unito (2003)	Spagna (2002)	Italia (XIV legislatura fino al 31.12.2003)
Francia (2003)	69%	71%	90%	81,5%

Nell'ambito delle leggi approvate, l'incidenza percentuale delle leggi di conversione rimane significativa.

Le leggi di conversione rappresentano nel periodo considerato il 31,9% dell'intera produzione legislativa ed il 39,2% delle leggi di iniziativa governativa.

I decreti-legge continuano a svolgere funzioni di aggiustamento della normativa vigente al fine di consentirne il funzionamento (manutenzione normativa). Si mantiene significativa come nel 2002 la percentuale dei decreti che concorrono con altri atti normativi ad integrare politiche legislative di ampio respiro, secondo le tipiche modalità della legislazione “complessa”, caratterizzata dalla molteplicità di strumenti e dalla loro varia combinazione.

Un caso del tutto speciale è costituito dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, emanato contestualmente al disegno di legge finanziaria 2003, che ha concorso in maniera prevalente alla manovra di finanza pubblica per il 2004, ed è stato convertito, con modificazioni, con un doppio voto di fiducia nei due rami del Parlamento.

Il Parlamento legifera meno, ma le leggi approvate hanno sempre più la funzione di organizzare e indirizzare l'esercizio di altri poteri normativi nelle forme della legislazione complessa.

Nel corso del periodo considerato nel Rapporto e nei primi mesi del 2004, tra i casi di legislazione “complessa” vanno considerate (oltre alle leggi a ciclo annuale: leggi di bilancio, legge comunitaria e legge annuale di semplificazione normativa) altre due tipologie di leggi organizzatrici di processi:

leggi di organizzazione dei processi normativi generali o intersettoriali che perseguono finalità trasversali (ad esempio, la legge 5 giugno 2003, n. 131 – legge La Loggia – e il testo unificato di riforma della legge La Pergola (A.S. 2386)).

leggi intersettoriali o riferite a vasti settori (con la prevalenza, nei primi due anni e mezzo della legislatura in corso, di leggi collegate alla manovra di finanza pubblica), che organizzano grandi comparti, talora delineando un ampio programma normativo, la cui attuazione è distribuita tra più soggetti. Le leggi macrosettoriali delineano per i singoli settori assetti e procedure speciali, creando una sistematica ad hoc per le diverse politiche legislative.

Nel corso del 2003, in particolare, sono state promulgate cinque grandi leggi di delega collegate alla manovra di finanza pubblica:

legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di pubblica amministrazione (approvata nel dicembre 2002);

legge 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro;

legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di agricoltura;

legge 28 marzo 2003, n. 53, in materia di riforma della scuola;

legge 17 aprile 2003, n. 80, in materia di riforma fiscale.

Inoltre, sono state approvate altre tre leggi delega. Oltre alla già ricordata legge n. 131, si segnalano:

la legge 8 luglio 2003, n. 172, concernente il riordino della nautica da diporto;

la legge 27 ottobre 2003, n. 290 (di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 agosto 2003, n. 239), recante deleghe al Governo sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale.

La maggior parte di queste leggi si caratterizzano per la forte valenza programmatica: in particolare le leggi nn. 53 e 80, rispettivamente in materia scolastica e fiscale, rappresentano contenitori di indirizzi politici, correlati obiettivi e procedure che organizzano e stabilizzano politiche legislative da svolgere nel medio lungo periodo.

E' comunque tendenza generale delle leggi delega quella di non caratterizzarsi per un contenuto normativo sostanziale dei principi e criteri direttivi, quanto piuttosto per la loro trasformazione in indirizzi ed obiettivi e correlate procedure in modo da organizzare compiutamente in modo articolato e complesso lo svolgimento dei processi di delega e da valorizzare la partecipazione interistituzionale ai procedimenti delegati. In particolare, vanno segnalati l'ormai costante coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e l'impegno del Parlamento per attribuire maggiore forza ai pareri resi sugli schemi di provvedimento.

L'attuale assetto costituzionale, oggetto di un ampio disegno di riforma all'esame delle Camere, è contraddistinto dalla perdurante assenza di un organo di raccordo a livello legislativo tra Stato e Regioni, anche a causa della mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Tale lacuna dell'ordinamento è colmata, in questa fase, dal ruolo giocato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, il cui coinvolgimento nei processi legislativi e di alta amministrazione è ormai un dato costante. Il coinvolgimento della Conferenza e la significatività del suo peso specifico incidono sia sulle scelte del Parlamento nazionale, che si discosta sempre più raramente dalle scelte compiute in questa sede, sia sulle attività dei Consigli regionali, tagliati fuori da un circuito decisionale tutto interno agli esecutivi nazionale e regionali.

3. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

A livello regionale, sembra ancora prematuro individuare un andamento consolidato nell'attuazione delle nuove competenze normative; emergono sempre più, invece, significative analogie rispetto alle tendenze della legislazione statale.

Tali analogie concernono, in primo luogo, la tipologia delle leggi approvate che, analogamente a quanto accade a livello statale, sono frequentemente volte a organizzare e indirizzare i processi normativi, anche nell'ottica della delegificazione e dell'attribuzione alle Giunte dei provvedimenti di attuazione, e le dinamiche del riordino normativo.

Per quanto riguarda l'iniziativa delle leggi, il dato aggregato della legislazione regionale evidenzia un'incidenza percentuale dell'iniziativa delle Giunte pari al 65% del complesso delle leggi approvate dalle Regioni: si tratta quindi di un valore inferiore a quello statale.

Anche il livello regionale, però, analogamente a quello statale, vede, come già anticipato, lo sviluppo di forme di legislazione complessa, nelle quali gli esecutivi esercitano un ruolo spesso significativo, desumibile da tre distinti indicatori:

la tendenziale attribuzione della potestà regolamentare alle Giunte, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, la quale afferma che, nelle more dell'approvazione di un nuovo statuto regionale, che potrebbe conferire tale potestà alle Giunte, "vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo";

il rinvio operato dalle leggi alla disciplina sostanziale da definire con atti della Giunta;

il proliferare di atti amministrativi (variamente denominati) a contenuto regolamentare.

Dei 378 regolamenti complessivamente emanati dalle Regioni nel corso del 2003, soltanto 7 sono di fonte consiliare; 371 sono stati elaborati dalle Giunte.

Sul fronte del riordino normativo, le Regioni hanno compiuto notevoli sforzi volti ad un disboscamento della legislazione vigente, ottenendo notevoli risultati in termini di riduzione dello stock normativo. A tali risultati si è pervenuti sia ricorrendo, in analogia con il livello statale, all'adozione di leggi di semplificazione, sia con l'adozione di leggi generali che hanno proceduto all'abrogazione di numerose disposizioni precedenti.

La riduzione dello stock normativo è stata in molti casi favorita da un rallentamento della complessiva produzione legislativa regionale, che si attesta, nel 2003, su una media di 28 leggi per Regione (nel 1998 la media era stata di 42). Tale rallentamento deriva – essenzialmente – da diverse evenienze:

in primo luogo, appare in evoluzione, almeno in alcune Regioni, il modo di legiferare e la struttura delle leggi: a leggi provvedimento, di respiro più limitato, si preferiscono leggi a carattere settoriale, che disciplinano politiche e creano procedure per la loro attuazione, anche in chiave di delegificazione;

il ruolo dei Consigli, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, necessita di essere ridisegnato e rilanciato: è un tema affrontato nei nuovi statuti;

le Regioni sembrano avvalersi con prudenza delle nuove possibilità date loro dal Titolo V, denotando – per così dire – una doppia velocità: massima attenzione e decisione nei confronti delle leggi statali considerate lesive delle loro prerogative, con l'apertura di un vasto contenzioso costituzionale; una certa timidezza, ancora, nello svolgere attività legislativa nelle materie loro attribuite.

4. LE PROSPETTIVE POLITICHE DELLA COOPERAZIONE TRA LE ISTITUZIONI PER LA POLITICA DELLA LEGISLAZIONE

La prima fase di vigenza del nuovo Titolo V, che si intreccia con la discussione su una più complessiva riforma della Parte II della Costituzione, ha dato luogo a profondi cambiamenti nei rapporti tra Stato e Regioni, oggi mediati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Fin dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, i due rami del Parlamento hanno attribuito alle Commissioni rispettivamente competenti per gli affari costituzionali il compito di verificare la base giuridica dei progetti di legge all'esame del Parlamento in relazione al nuovo assetto delle competenze.

Inoltre, le Commissioni competenti per le singole materie hanno generalmente attivato un circuito di consultazione degli organi regionali, volto a trovare soluzioni condivise.

Sia il merito dei pareri adottati dalle Commissioni Affari costituzionali, sia il metodo delle consultazioni interistituzionali generalmente applicato dalle Commissioni trovano una corrispondenza talora quasi speculare nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, affermando il principio di sussidiarietà e di adeguatezza quali fattori di deroga al riparto delle competenze, fa emergere – come spiega il rapporto predisposto dall'Osservatorio sulle fonti – una concezione in qualche modo “procedimentalizzata” della sussidiarietà, che valorizza le esigenze di concertazione e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese che devono essere condotte in base al principio di leale cooperazione, ma che deve fare i conti con la perdurante assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale, anche a causa della mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

All'assenza di tali meccanismi il Parlamento ha cercato di ovviare nei limiti delle attuali possibilità istituzionali, ma è indubbio che l'asse della negoziazione Stato-Regioni è nei rapporti tra gli esecutivi, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, superando il rigido riparto di competenze previsto dal nuovo Titolo V, ha recepito l'esigenza propria dello Stato di configurare un quadro programmatico unitario nelle politiche legislative, cui le Regioni concorrono con forme negoziate ed assumendo compiti di tipo amministrativo.

Dalle sentenze della Corte e dalla produzione legislativa degli ultimi anni consegue quindi una procedimentalizzazione delle attività a valle della legislazione: si tratta di una modalità che si consolida nelle grandi leggi di delega (con l'attenzione prestata ai successivi rapporti interistituzionali e, in particolare, alla fase dei pareri parlamentari) e che poi si trasferisce nella legislazione ripartita.

Le dinamiche legislative agiscono in un unico ambito normativo che coinvolge tre distinti livelli territoriali: comunitario, statale, regionale.

Negli ultimi anni, i legami tra la legislazione comunitaria e nazionale si sono consolidati ed arricchiti. A livello statale, lo strumento della legge comunitaria ha consentito un costante e sufficientemente tempestivo adeguamento della legislazione alle direttive comunitarie.

La legge n. 131 del 2003 e la riforma della legge La Pergola attualmente in discussione incidono sia sulla fase discendente sia sulla più travagliata fase ascendente, riconoscendo il ruolo delle Regioni.

La parte del presente rapporto curata dal CNR pone in luce l'evoluzione in corso a livello regionale, anche alla luce del nuovo quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione

All'unico ambito normativo devono corrispondere tecniche normative fondate su basi comuni ed una unitaria rappresentazione informatica.

La produzione legislativa dei singoli livelli territoriali non può essere esaminata isolatamente, ma converge nella formazione di politiche legislative nazionali e frequentemente comunitarie. Da ciò consegue che

lo Stato e le Regioni proseguano nella ricerca di una convergenza il più possibile completa sulle tecniche legislative, concordando metodi, strumenti e linguaggio legislativi.

Si tratta di mettere mano alle regole del drafting, definendo un quadro comune che comprenda alcuni principi in materia di istruttoria legislativa, anche con riguardo ai rapporti tra organi esecutivi e legislativi.

Le Regioni prestano da molti anni la massima attenzione alle tematiche della qualità della legislazione, che trova spunti di particolare interesse in molti dei nuovi statuti (si veda in proposito la parte del presente Rapporto curata dal CNR). Da qualche anno, all'attenzione per la qualità si sono aggiunti lo studio e la sperimentazione di tecniche riguardanti la valutazione ex ante ed ex post delle leggi. Si segnala in particolare il progetto CAPIRE, promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, che dovrebbe in tempi brevi coinvolgere altre Regioni.

Un terreno comune allo Stato ed alle Regioni potrebbe essere l'armonizzazione delle regole di drafting, anche nell'ottica dell'informatizzazione della legislazione vigente. Nel mettere mano a tale processo di armonizzazione, si potrebbe dedicare specifica attenzione al corredo informativo che deve accompagnare le iniziative dell'esecutivo e le informazioni che l'esecutivo stesso deve fornire in caso di richiesta dell'organo legislativo.

Il tema dei flussi informativi tra organi esecutivi ed assemblee legislative è, infatti, cruciale e non riguarda soltanto il procedimento legislativo, bensì anche le attività di indirizzo e di controllo.

La convergenza verso regole comuni di drafting è strumentale al coordinamento tra i progetti di informatizzazione in corso.

Come già segnalato, la convergenza verso regole comuni faciliterebbe la predisposizione e la raccolta informatica in un unico

contesto della produzione normativa statale e regionale, consentendo il coordinamento dei progetti attualmente in corso.

A livello statale, in attuazione dell'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001, si sta perseguendo l'obiettivo dell'informatizzazione della legislazione vigente, con la duplice finalità di facilitare la conoscibilità e la fruibilità delle norme da parte dei cittadini e di favorire il processo di riordino normativo in atto. Le Regioni perseguono da tempo obiettivi analoghi, ed alcune già dispongono di banche dati di legislazione vigente; è ora in corso di attuazione, nella prospettiva della costruzione di una banca dati comune, il progetto "Inforegioni".

L'auspicabile coordinamento tra i due progetti è stato oggetto di una riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione e svoltasi alla Camera dei deputati l'8 novembre 2004. Al termine della riunione è stata diffusa una dichiarazione conclusiva volta alla costituzione di un gruppo di lavoro tecnico che dovrebbe svolgere le attività preparatorie volte al conseguimento di alcuni obiettivi di grande rilevanza, non soltanto nell'ottica delle relazioni interistituzionali, ma anche nella comunicazione con i cittadini. Tali obiettivi possono essere così sintetizzati:

la realizzazione di una modalità unitaria di consultazione, che consenta ai cittadini di accedere in maniera contestuale alla normativa statale e regionale;

la classificazione e la marcatura delle leggi statali e regionali in modo uniforme;

la predisposizione di un apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni;

la realizzazione di un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione ed approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico conforme allo standard XML;

la costruzione dei presupposti tecnologici per consentire la promulgazione telematica degli atti normativi.

Tali obiettivi, si specifica nella dichiarazione conclusiva, andrebbero perseguiti nella prospettiva di un collegamento con le banche dati concernenti la normativa comunitaria. Sul terreno dei collegamenti con l'Unione europea occorre, infatti, avviare lo studio delle modalità con le quali realizzare in futuro la possibilità di utilizzare medesime chiavi di ricerca della normativa vigente sullo stesso argomento nelle varie banche dati corrispondenti ai diversi livelli di governo (comunitario, statale, regionale). Una ulteriore iniziativa della Commissione della Camera competente per le politiche dell'Unione europea, svoltasi il 19 novembre, ha messo a fuoco proprio il tema dei raccordi tra Parlamento nazionale ed Assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione europea.

I raccordi tra tutte le istituzioni che partecipano al processo legislativo sono, infatti, fondamentali anche con riguardo all'informatizzazione in corso, al fine di consentire una perlustrazione completa della legislazione vigente, nel suo costruirsi dal livello comunitario, a quello statale a quello regionale.