

DOSSIER DI DOCUMENTAZIONE

Presentazione del Rapporto sulla
legislazione 2021

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Direttore dell'ISSiRFA-CNR



Presentazione del Rapporto sulla legislazione 2021

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Direttore dell'ISSiRFA-CNR

Nel panorama degli studi sulla legislazione spicca, anche quest'anno, il "Rapporto 2021" intitolato "La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea", che, a partire dal 1998, è il prodotto di un'attenta ed approfondita attività di analisi e di riflessione sullo stato dell'arte della legge, non solo in Italia, ma anche nell'Unione europea e in alcuni importanti Stati europei.

Come noto, il "Rapporto" è il frutto di un lavoro annualmente organizzato e diretto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, struttura incardinata nel relativo Servizio Studi, in collaborazione con una pluralità di importanti istituzioni e centri, anche universitari, di studio e di ricerca: il Servizio Studi del Senato; gli Uffici "Legislazione straniera" del Servizio Biblioteca e "Rapporti con l'Unione europea" della Camera dei deputati; l'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'Avvocatura della Camera dei deputati; la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e gli uffici legislativi delle Assemblee regionali; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze; e l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA) "Massimo S. Giannini", del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Con una formula assai originale e con una veste grafica particolarmente chiara, il "Rapporto" riesce a coniugare in modo efficiente l'attività di analisi e documentazione svolta dalle istituzioni rappresentative dello Stato e delle Regioni, con l'attività di ricerca compiuta da istituzioni del mondo dell'Università e della ricerca scientifica. Questa impostazione, del resto, è resa praticamente necessaria dalla vastità e della molteplicità degli oggetti che sono analizzati nel "Rapporto", oggetti che, a ben vedere, va al di là della legislazione in senso stretto. Infatti, come opportunamente indicato nella presentazione al "Rapporto" medesimo, esso mira a considerare "le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione nazionale, legislazione regionale, giurisprudenza costituzionale, normativa dell'Unione europea e legislazione di alcune importanti democrazie europee)". Così, il Rapporto del 2021 contiene utili informazioni e interessanti riflessioni non solo sulla legislazione nazionale (statale e regionale), ma anche su quella dell'Unione europea e di altri rilevanti Stati europei, e, più esattamente, la Francia, la Germania, la Spagna e il Regno Unito. Inoltre, vi sono significativi riferimenti alla più rilevante giurisprudenza costituzionale in tema di legislazione (e che è analizzata fino al giugno 2021), così come



nell'apposita "Appendice" al Rapporto, sono presenti non solo idonei approfondimenti tematici relativi ai diversi capitoli del Rapporto, ma anche un'attenta ricerca sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante l'Italia nel 2020.

Il "Rapporto 2021", quindi, si caratterizza per una visione per così dire "olistica" dello stato della legislazione, visione cui si aggiungono l'agile formato elettronico e la gratuita disponibilità in rete. Tutti fattori che rendono il "Rapporto sulla legislazione" un appuntamento ormai immancabile e utilissimo per gli studiosi del diritto, italiani e stranieri.

In questa sede, si intendono sottolineare alcuni aspetti che più direttamente concernono le autonomie territoriali, e che, in particolare, sono stati affrontati nel capitolo dedicato alla "Produzione normativa regionale nel 2020" e redatto dalla dott.ssa Aida Giulia Arabia dell'ISSiRFA-CNR che ha guidato, come ormai da tradizione, il contributo fornito in modo collegiale dai ricercatori di questo Istituto e rappresentato anche dagli ulteriori approfondimenti tematici che sono presenti nell'Appendice al Rapporto.

Come noto, infatti, le Regioni, seppure siano protagoniste della legislazione nazionale in base a quanto previsto nella Costituzione, soffrono della difficile situazione in cui versa lo stato di attuazione del Titolo V, così come riformato nel 2001. E nell'appena richiamato capitolo del Rapporto qui in oggetto si evidenziano opportunamente alcuni profili di cui non si può non tener conto qualora si intenda avere compiuta cognizione della condizione effettiva della nostra legislazione. A partire da due questioni cruciali: il rapporto di scarso coordinamento tra i legislatori, ossia tra quello statale e quelli regionali, e le complesse prospettive collegate all'attuazione del PNRR, il fondamentale atto di "indirizzo politico-legislativo" che, a partire dagli obblighi assunti dall'Italia in sede europea, condizionerà anche lo svolgimento dei poteri legislativi nazionali complessivamente intesi.

Dal primo punto di vista, può dirsi che il processo di produzione legislativa in Italia soffre di un innegabile strabismo. Alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come formalmente delineata nella riforma costituzionale del 2001, non corrisponde in fatto il concreto esercizio delle relative funzioni da parte degli organi rappresentativi statali e regionali. O meglio, tale esercizio si è venuto modellando secondo regole, regolarità e prassi che si sono progressivamente consolidate nel corso dell'applicazione del riformato Titolo V, anche mediante l'intervento – talora in funzione di vigilanza, talvolta in funzione "maieutica" - della giurisprudenza costituzionale. Sicché i dati dell'evoluzione della produzione normativa (e soprattutto legislativa) delle Regioni, così come testimoniato dal predetto capitolo del "Rapporto", da un lato confermano la sostanziale stabilizzazione (anzi, con un lieve incremento rispetto all'anno precedente) della legge regionale dal punto di vista quantitativo, e dall'altro lato confermano alcune linee di tendenze nell'evoluzione del ruolo della legislazione regionale dal punto di vista dei processi



istituzionali e funzionali. In specie, spiccano la conferma – e, mediamente, l’incremento percentuale – della prevalenza delle leggi regionali approvate su iniziativa delle Giunte, così come il fatto che quasi la metà dei procedimenti legislativi regionali – e anzi con un percentuale superiore a quella dello scorso anno – si concludono in un arco temporale assai breve, ossia in meno di 30 giorni. Sicché, dal punto di vista istituzionale, risulta confermata la tendenza al rafforzamento degli esecutivi regionali in connessione ad una sorta di progressivo irrigidimento della relativa forma di governo “razionalizzata”. Questi dati devono spingere a riflettere sul ruolo dei Consigli e sulla capacità di questi ultimi di poter trovare più efficaci forme – anche inedite – di approfondimento e di valorizzazione del pluralismo delle istanze politiche che sono presenti negli organi deliberanti. Circa il profilo funzionale, poi, gli ambiti dell’azione regionale in via legislativa si concentrano sempre più, oltre che ovviamente nel settore finanziario, nelle attività regolatorie collegate, in senso decrescente, ai “servizi alla persona e alla comunità”, al “territorio, ambiente e infrastrutture”, e allo “sviluppo economico e attività produttive”. In questi campi, e secondo il predetto ordine decrescente, la disciplina legislativa regionale tende ormai e preferibilmente – richiamando un’espressione che si deve a Livio Paladin – ad esprimersi, rinunciando sempre più ad intervenire in altri ambiti che sono collegati a processi maggiormente “innovativi”, come la ricerca o la comunicazione, che pure spetterebbero alla competenza concorrente regionale. Rimane, infine, costante la difficoltà per le Regioni di agire legislativamente in modo davvero originale, sfruttando maggiormente, ad esempio, la competenza residuale.

Considerando le difficili sfide che l’Italia tutta sta affrontando e dovrà affrontare nel medio e lungo termine, ovvero le cosiddette “transizioni”, diventa allora impellente riflettere sulla limitatezza delle attuali modalità di collegamento e di coordinamento tra il legislatore statale e i legislatori regionali, modalità che pure, come si indica nella presentazione del Rapporto, hanno visto incrementare la consultazione “strutturata” delle istituzioni regionali (e anche dei rappresentanti dei Consigli regionali) nell’ambito della Commissione parlamentari per le questioni regionali, così come ora previsto dal regolamento interno di quest’ultima. Manca, tuttavia, un tassello essenziale, cioè una comune consapevolezza circa il carattere intrinsecamente “nazionale” della nostra legislazione, che, dunque, non può restare articolata in procedimenti artificiosamente distinti e separati, senza alcun significativo momento di indispensabile interlocuzione, neppure a titolo di informazione, soprattutto quando si tratta di tematiche che incrociano le rispettive competenze costituzionalmente riconosciute allo Stato e alle Regioni.

Circa il versante del PNRR, poi, non si può non sottolineare l’impostazione “ministeriale” e centralistica che ha prevalso nella stesura del documento presentato dal Governo, approvato dalle Camere e trasmesso agli organi dell’Unione europea. Per quanto questa impostazione sia stata poi parzialmente corretta mediante la previsione di una qualche presenza delle istituzioni territoriali nella “cabina di regia” posta a



livello governativo (si veda il decreto legge n. 77/2021, come convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 128/2021), per un verso, non si può trascurare il fatto che una buona parte della realizzazione degli investimenti richiesti dal PNRR richiede la necessaria partecipazione attiva delle istituzioni territoriali; e, per altro verso, non si può sottovalutare un dato di rilievo costituzionale e, a nostro avviso, insopprimibile: per quanto limitate e circoscritte in vario modo, le Regioni dispongono di precise competenze legislative su non poche delle riforme che sono previste dal PNRR. Basti pensare, ad esempio, alle politiche attive del lavoro. Ipotizzare che dovrà spettare soltanto allo “Stato legislatore” dimostrare l’effettivo adempimento degli impegni assunti con l’Unione, allora, è un errore che potrebbe costare caro al Paese tutto. Pertanto, il reale coinvolgimento del legislatore regionale in un processo che sarà sotto l’attenta lente di osservazione da parte dell’Unione europea, è una necessità di cui tutti dovranno rendersi conto. Nelle analisi dei prossimi Rapporti, allora, non vi è dubbio che una siffatta questione non potrà restare inevasa.