

**Focus
on federalizing process and
lawmaking**

Valerio Di Porto

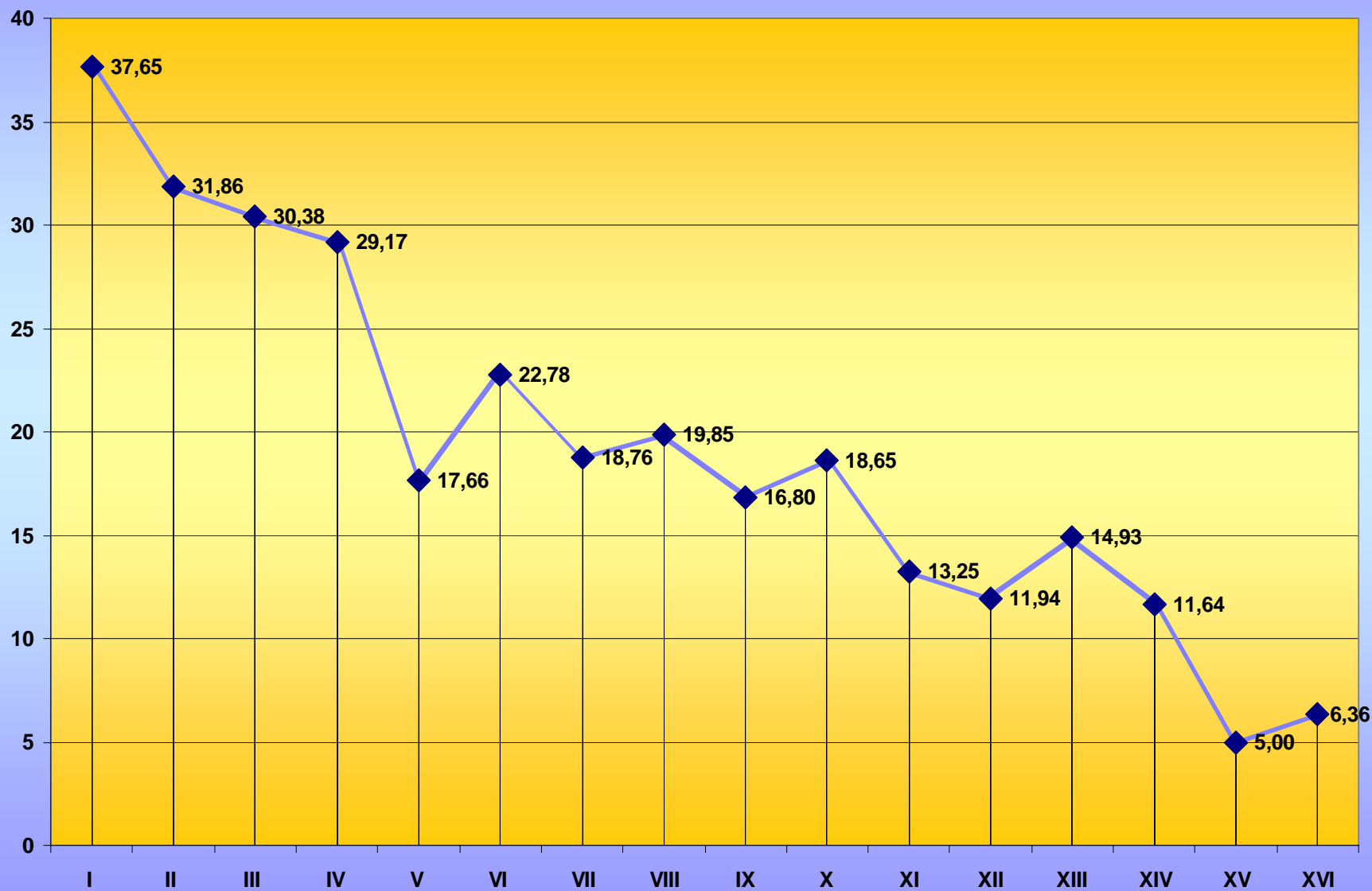
- ❖ La presentazione che segue intende mostrare le intersezioni tra il **processo federalistico** in atto ormai dal 2001 e la **produzione legislativa**, considerando sia quella statale sia quella regionale, ed il loro peso reciproco.

- ❖ La **Tabella 1** parte da lontano: mostra il numero delle **leggi approvate** in tutte le legislature dell'Italia repubblicana, dall'8 maggio 1948 al 5 febbraio 2010 e, soprattutto, la loro **media mensile**.

Media mensile delle leggi approvate per legislatura – Tabella 1

Legislatura	Durata (mesi)	Leggi approvate	Media mensile
I	61,5 (dall'8 maggio 1948 al 24 giugno 1953)	2.317	37,65
II	59,5 (dal 25 giugno 1953 all'11 giugno 1958)	1.897	31,86
III	59 (dal 12 giugno 1958 al 15 maggio 1963)	1.796	30,38
IV	60,5 (dal 16 maggio 1963 al 4 giugno 1968)	1.768	29,17
V	47,5 (dal 5 giugno 1968 al 24 maggio 1972)	841	17,66
VI	49,5 (dal 25 maggio 1972 al 4 luglio 1976)	1.128	22,78
VII	35,5 (dal 5 luglio 1976 al 19 giugno 1979)	666	18,76
VIII	48,5 (dal 20 giugno 1979 all'11 luglio 1983)	963	19,85
IX	47,5 (dal 12 luglio 1983 al 1° luglio 1987)	799	16,80
X	57,5 (dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992)	1.076	18,65
XI	23,5 (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994)	314	13,25
XII	24,5 (dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996)	295	11,94
XIII	60,5 (dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001)	906	14,93
XIV	59 (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006)	686	11,64
XV	24 (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008)	112	5,00
XVI	21,2 (dal 29 aprile 2009 al 5 febbraio 2010)	135	6,36
Totale	681,7	15.699	19,17

Media mensile delle leggi approvate per legislatura



❖ In **40** anni, dal **1968** al **2008**, si passa da

una legge al giorno

a poco più di

una legge a settimana.

❖ La **Tabella 2** ed i **grafici** seguenti si concentrano sull'intera **produzione normativa di rango primario** registrata negli ultimi 13 anni:

leggi e decreti legislativi

(tra le leggi sono comprese le leggi di conversione; non si considerano, quindi, i decreti-legge non convertiti).

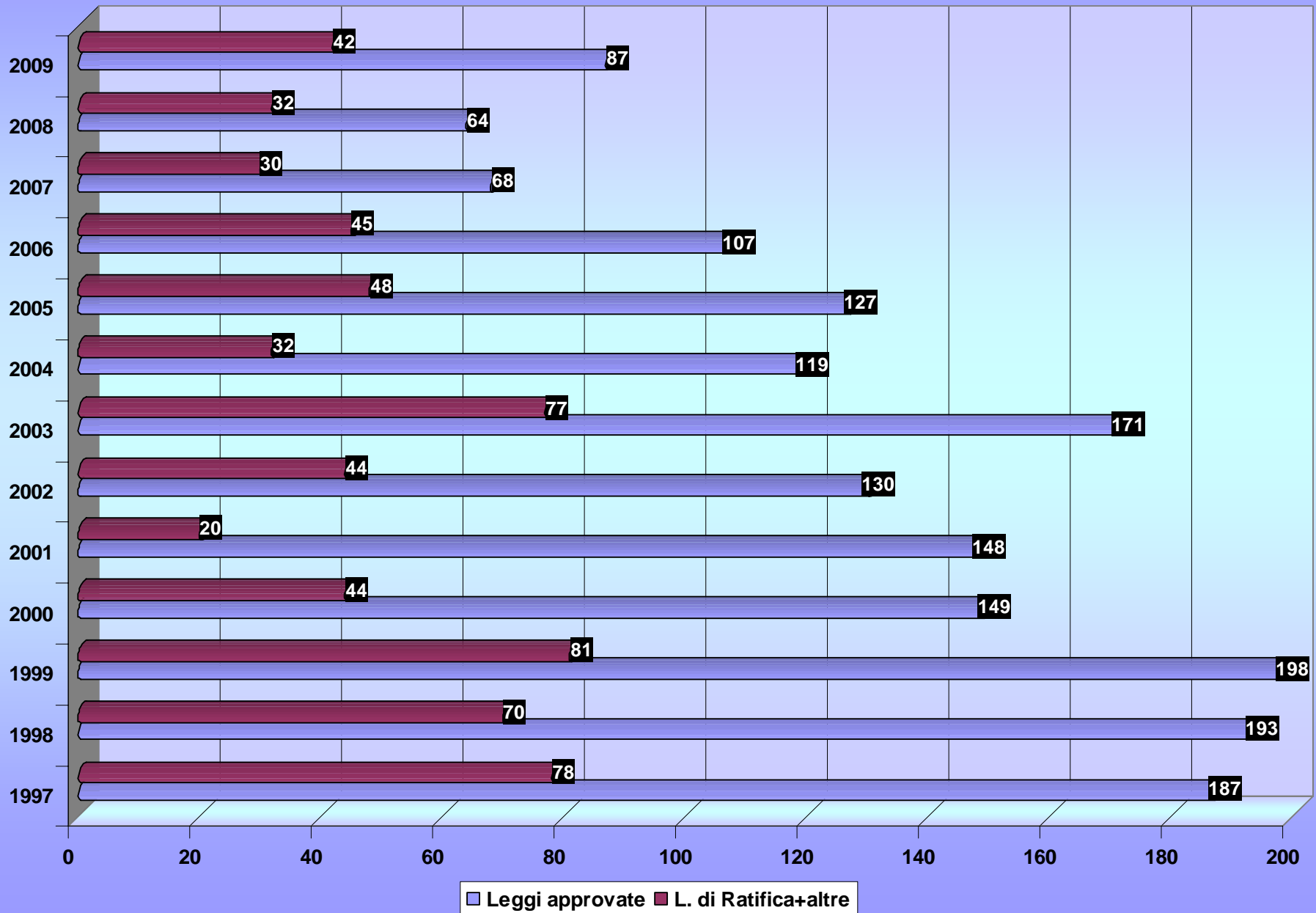
❖ In particolare, si evidenziano:

- nell'ambito delle **leggi**, quelle di **ratifica** ed altre leggi volte **all'attuazione di obblighi comunitari ed internazionali**;
- nell'ambito dei **decreti legislativi**, quelli finalizzati **all'attuazione del diritto comunitario**.

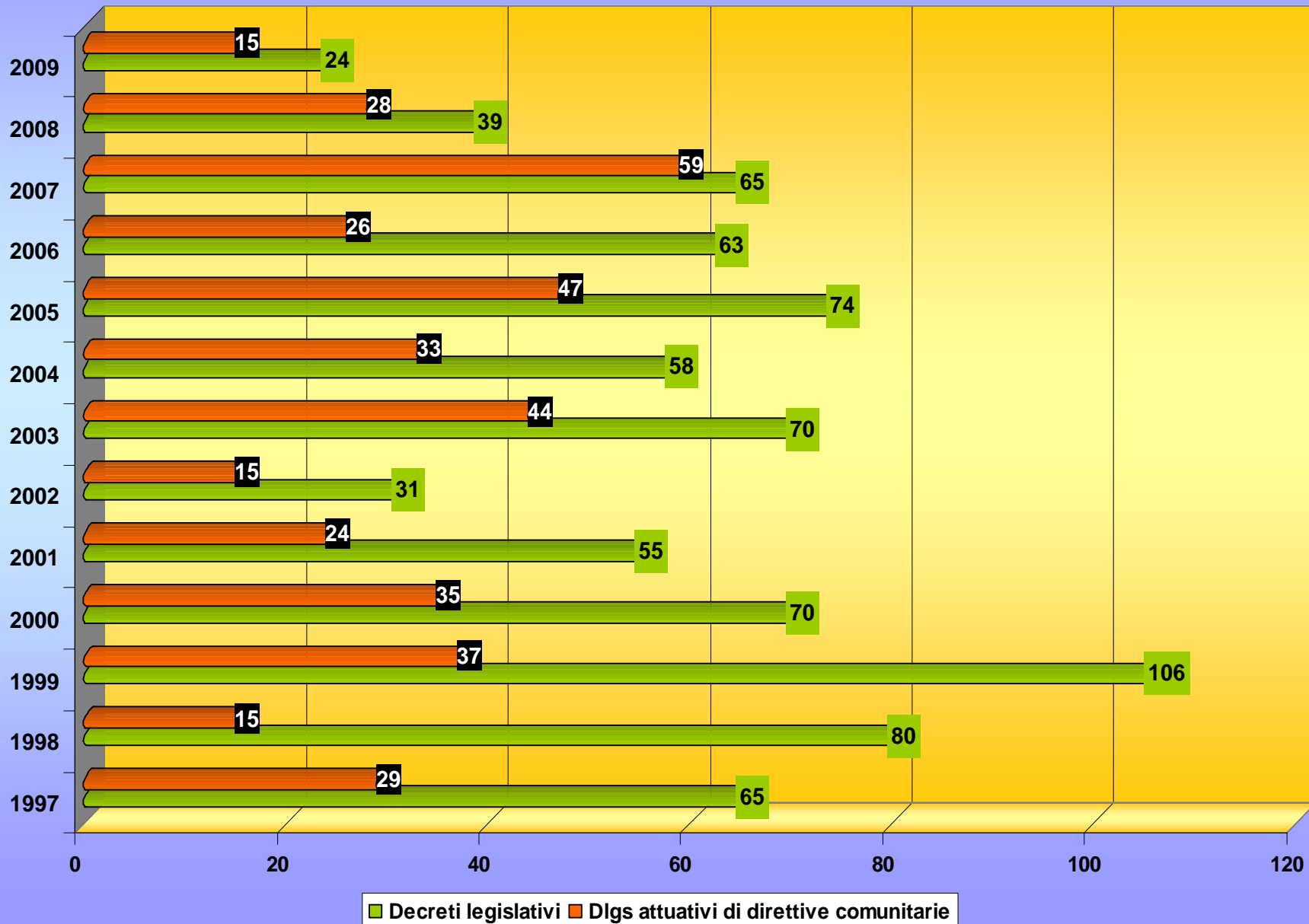
Leggi approvate, leggi di ratifica e decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie – Tabella 2

Anno	Leggi approvate	Leggi di ratifica		Decreti legislativi	Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie	
		Numero	% rispetto alle leggi approvate		Numero	% rispetto ai Dlgs
1997	187	75+3	41,7%	65	29	44,6%
1998	193	66+4	36,3%	80	15	18,8%
1999	198	79+2	40,9%	106	37	34,9%
2000	149	41+3	29,5%	70	35	50,0%
2001	148	19+1	13,5%	55	24	43,6%
2002	130	41+3	33,8%	31	15	48,4%
2003	171	75+2	45,0%	70	44	62,9%
2004	119	29+3	26,9%	58	33	56,9%
2005	127	43+5	37,8%	74	47	63,5%
2006	107	40+5	42,1%	63	26	41,3%
2007	68	26+4	44,1%	65	59	90,8%
2008	64	29+3	50,0%	39	28	71,8%
2009	87	38+4	48,3%	24	15	62,5%
Totale	1.748	601+42 (34,4%)		800	407 (50,9%)	
<i>Media annuale</i>	<i>134,46</i>	<i>49,46</i>		<i>61,54</i>	<i>31,3</i>	

Rapporto tra le leggi complessivamente approvate e quelle di ratifica



Rapporto tra i decreti legislativi complessivi e quelli attuativi di direttive comunitarie



❖ Il ruolo giocato dal **contesto comunitario ed internazionale** traspare in tutta evidenza, considerando il complesso degli **atti normativi primari approvati**:

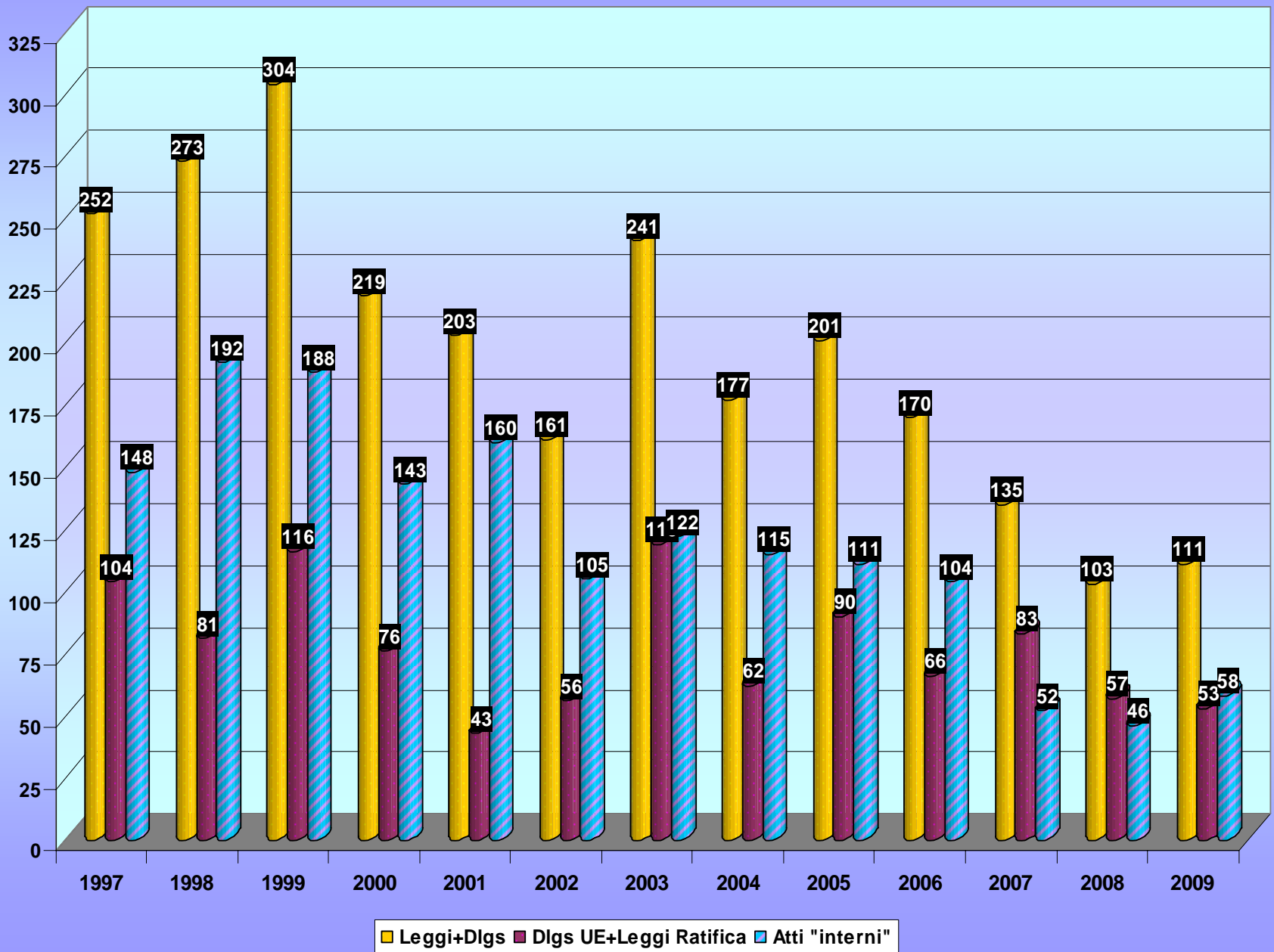
quasi il **40 per cento** di essi deriva da

ambiti sovranazionali.

Produzione normativa "interna" ed "esterna" - Tabella 3

Anno	Leggi + decreti legislativi	leggi di ratifica + decreti legislativi attuazione direttive comunitarie		atti "interni"	
		Numero	% rispetto al totale di leggi+dlgs	Numero	% rispetto al totale di leggi+dlgs
1997	252	104	41,3%	148	58,7%
1998	273	81	29,7%	192	70,3%
1999	304	116	38,2%	188	61,8%
2000	219	76	34,7%	143	65,3%
2001	203	43	21,2%	160	78,8%
2002	161	56	24,8%	105	65,2%
2003	241	119	49,4%	122	50,6%
2004	177	62	35,0%	115	65,0%
2005	201	90	44,8%	111	55,2%
2006	170	66	38,8%	104	61,2%
2007	135	83	61,5%	52	38,5%
2008	103	57	55,3%	46	44,7%
2009	111	53	47,7%	58	52,3%
Totale	2550	1006		1544	

Rapporto tra produzione normativa "interna" ed "esterna"

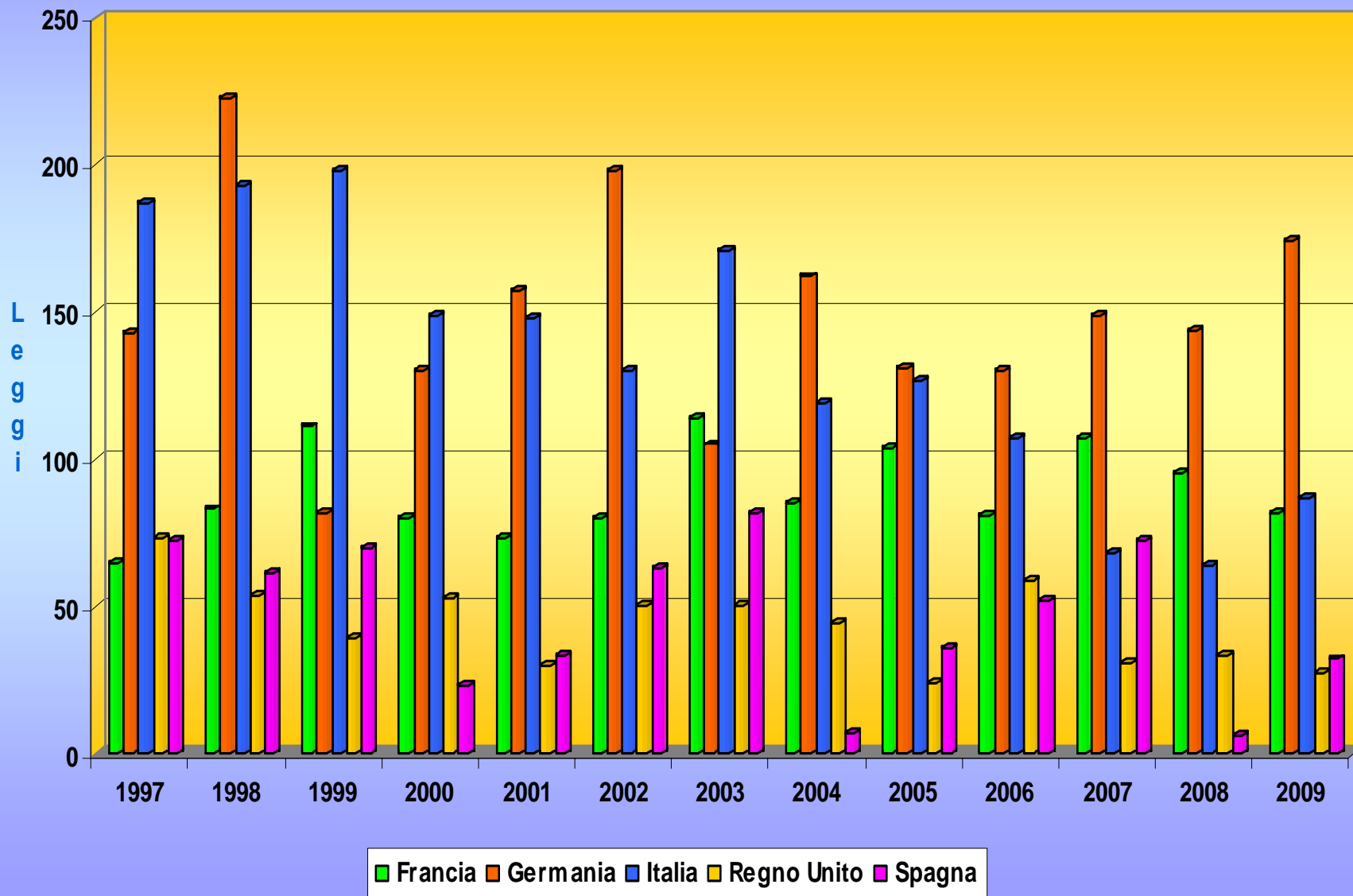


❖ La **Tabella 4**, sempre concentrandosi sugli ultimi 13 anni, allarga l'orizzonte alla **prospettiva comparata**, mettendo a confronto la produzione legislativa nei principali Paesi dell'Unione Europea.

Produzione legislativa a confronto - Tabella 4

Anno	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	Spagna
1997	65	143	187	73	72
1998	83	223	193	54	61
1999	111	82	198	39	70
2000	80	130	149	53	23
2001	73	157	148	30	33
2002	80	198	130	50	63
2003	114	105	171	50	82
2004	85	162	119	44	7
2005	104	131	127	24	36
2006	81	130	107	59	52
2007	107	149	68	31	72
2008	95	144	64	33	6
2009	82	174	87	27	32
Totale	1160	1928	1748	567	609
Media annuale	89,2	148,3	134,5	43,6	46,8

Produzione legislativa a confronto



❖ Dei tre **Stati a più spiccato ordinamento regionale o federale:**

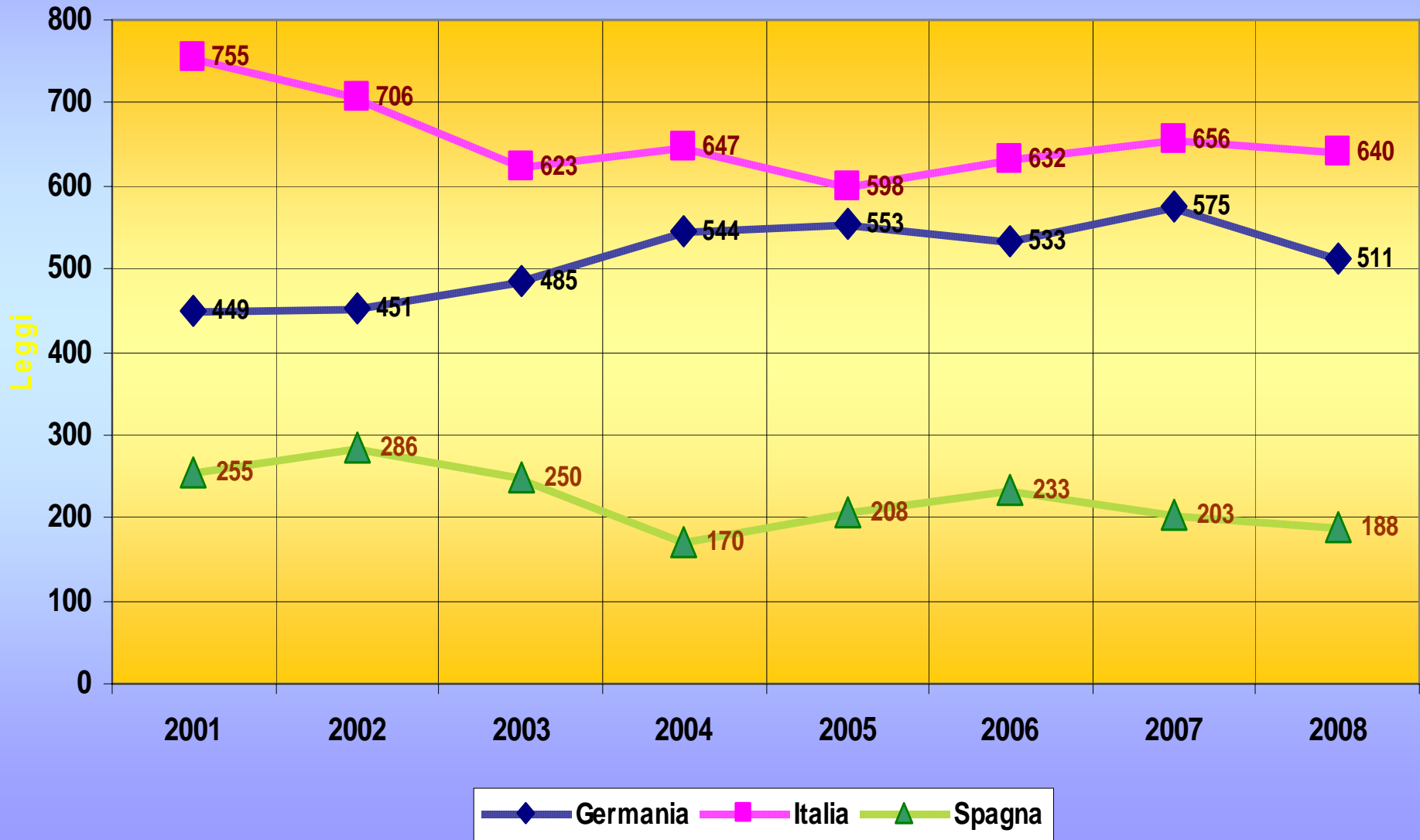
- la **Spagna** si colloca al quarto posto nella produzione legislativa statale;
- lo **Stato tedesco** e lo **Stato italiano** sono stabilmente quelli che producono più leggi. La Germania, negli ultimi anni, ha superato l'Italia.

❖ La **Tabella 5** mostra l'intera produzione legislativa registrata dal 2001 al 2008 in tutti i **Länder tedeschi**, nel complesso delle **Regioni italiane** e nell'insieme delle **Comunità autonome spagnole**.

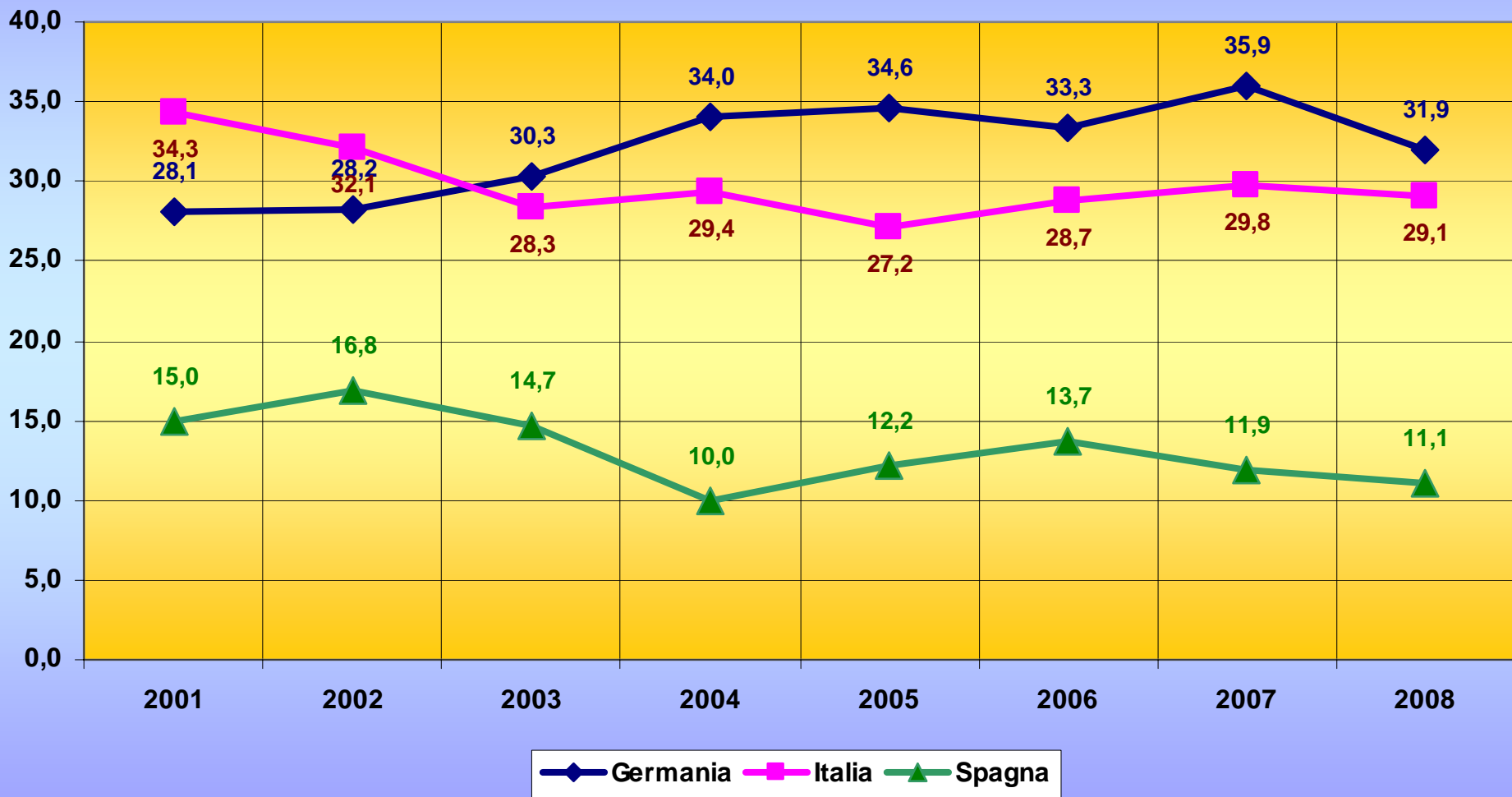
Produzione legislativa regionale – Tabella 5

<i>Anno</i>	<i>Germania (16 Lander)</i>	<i>media regionale</i>	<i>Italia (22 regioni e province autonome)</i>	<i>media regionale</i>	<i>Spagna (17 comunità autonome)</i>	<i>media regionale</i>
2001	449	28,1	755	34,3	255	15,0
2002	451	28,2	706	32,1	286	16,8
2003	485	30,3	623	28,3	250	14,7
2004	544	34,0	647	29,4	170	10,0
2005	553	34,6	598	27,2	208	12,2
2006	533	33,3	632	28,7	233	13,7
2007	575	35,9	656	29,8	203	11,9
2008	511	31,9	640	29,1	188	11,1

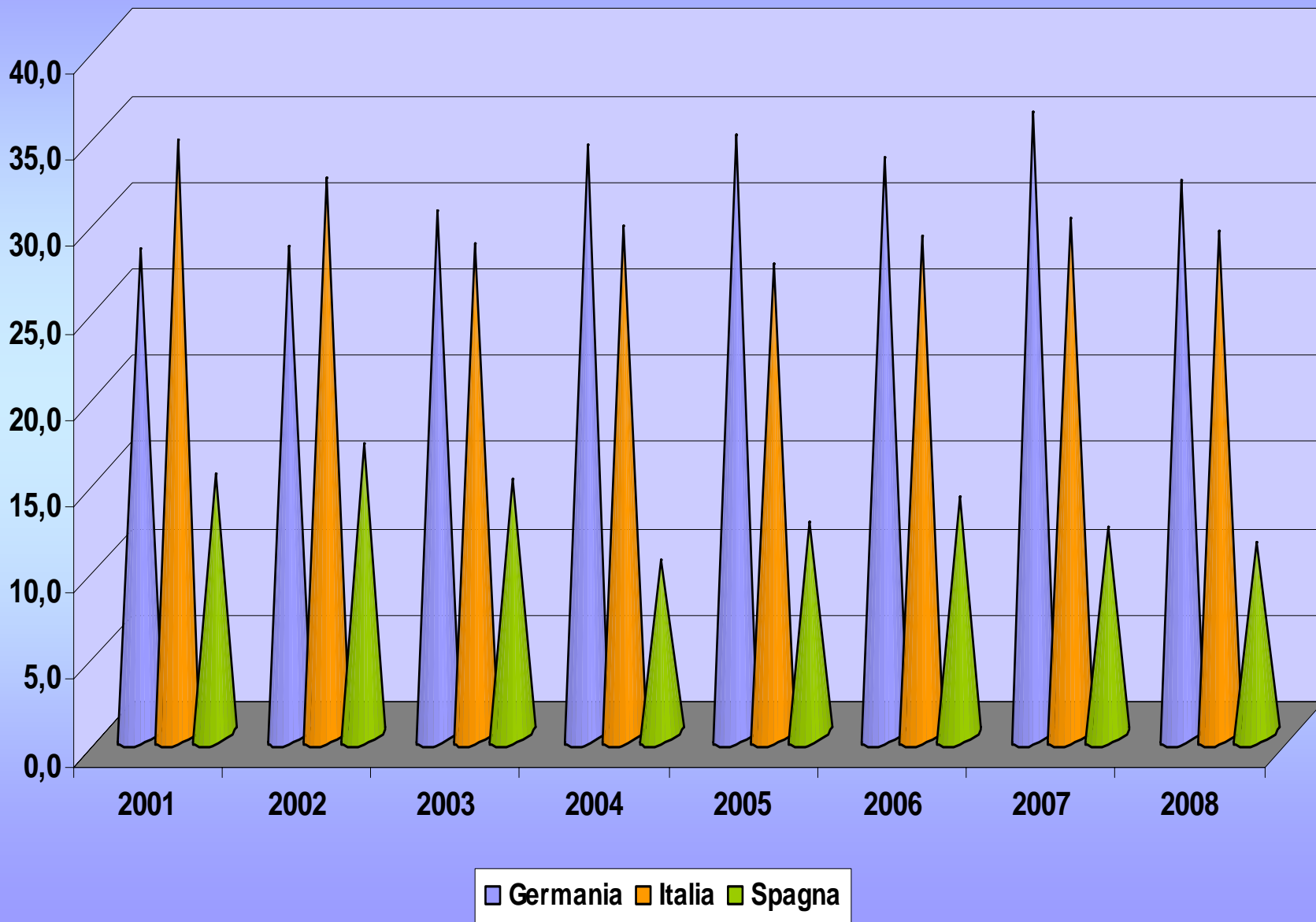
Produzione legislativa regionale di Germania, Italia e Spagna



Produzione legislativa regionale media



Produzione legislativa regionale media



- ❖ Un dato colpisce:
la **media della produzione legislativa** delle 22 **Regioni italiane**:
- ❖ nel **2001** è **notevolmente superiore** rispetto a quella dei 16 **Länder tedeschi**;
- ❖ già nel **2002** **diminuisce sensibilmente** (subito dopo l'entrata in vigore del nuovo **Titolo V**);
- ❖ dal **2003** si colloca **stabilmente sotto la media** fatta registrare dai **Länder**.

❖ La **Tabella 6** compie un'altra operazione ardua:

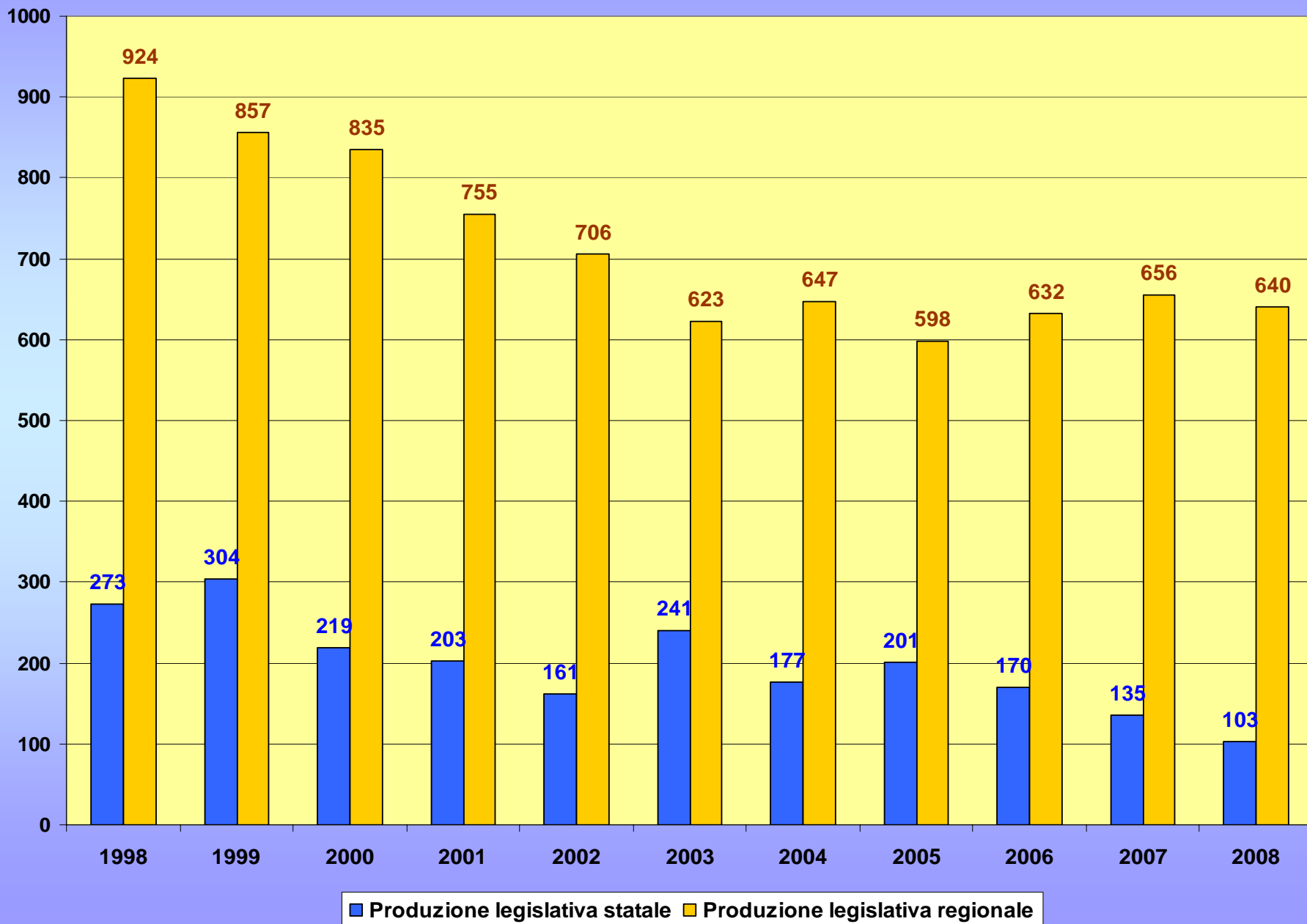
considera l'intera produzione normativa di rango primario nazionale,

mettendo a confronto **quella statale** con **quella del complesso delle Regioni**.

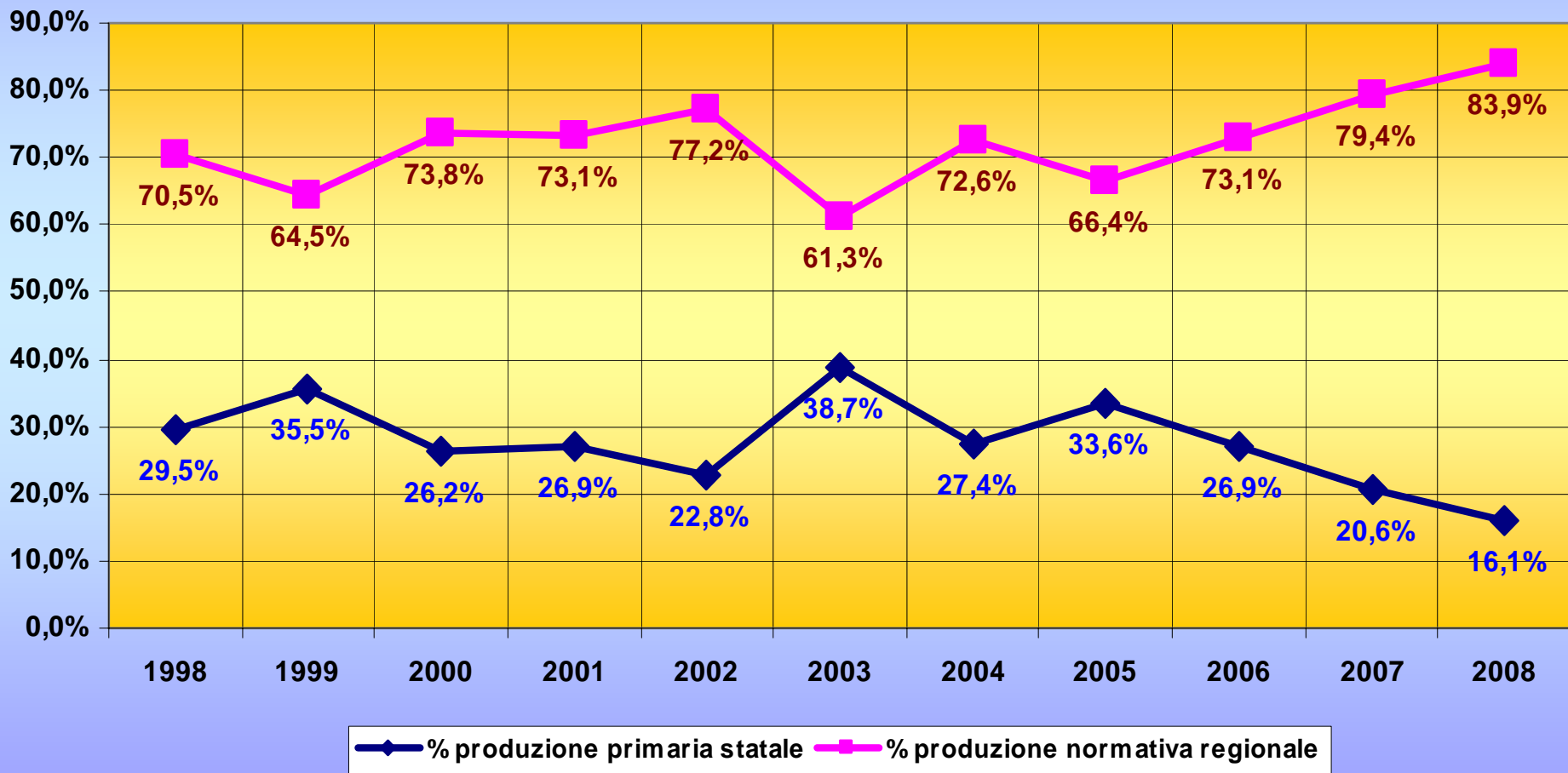
Confronto tra produzione legislativa statale e regionale – Tabella 6

Anno	Stato (leggi + decreti legislativi)	Regioni	media regionale	Totale prod.legislativa (Stato+ Regioni)	% produzione primaria statale	% produzione normativa regionale
1998	273	924	42,0	1197	29,5%	70,5%
1999	304	857	39,0	1161	35,5%	64,5%
2000	219	835	38,0	1054	26,2%	73,8%
2001	203	755	34,3	958	26,9%	73,1%
2002	161	706	32,1	867	22,8%	77,2%
2003	241	623	28,3	864	38,7%	61,3%
2004	177	647	29,4	824	27,4%	72,6%
2005	201	598	27,2	799	33,6%	66,4%
2006	170	632	28,7	802	26,9%	73,1%
2007	135	656	29,8	791	20,6%	79,4%
2008	103	640	29,1	743	16,1%	83,9%
Totale	2187	7873		10060		
Media per anno nel periodo 1998- 2008	198,8	715,7				

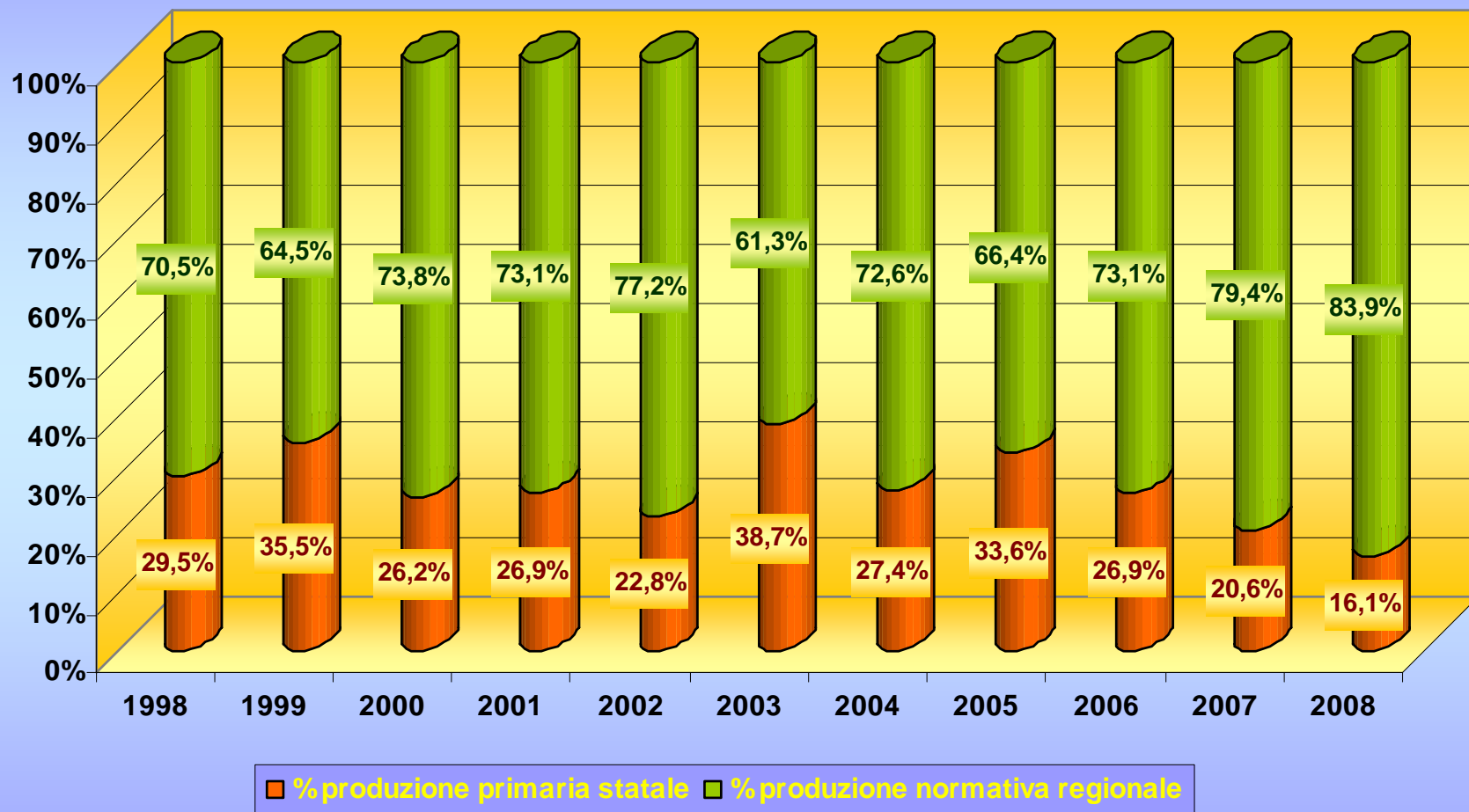
Produzione legislativa statale e regionale



Ripartizione percentuale annuale tra la produzione primaria statale e quella regionale



Ripartizione percentuale per anno della produzione normativa statale e regionale



- ❖ Appare interessante un dato: subito dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, la produzione normativa primaria dello Stato non decresce, né aumenta quella regionale;
- ❖ anzi, nel **2003**, il rapporto percentuale è quello in assoluto più favorevole allo Stato nella serie storica qui considerata.
- ❖ Dal **2005**, la **produzione statale decresce progressivamente** e **quella regionale aumenta in proporzione**, fino a rappresentare, nel **2009**, oltre **l'80 per cento** dell'intera produzione normativa di rango primario nazionale.

❖ La **Tabella 7** mostra

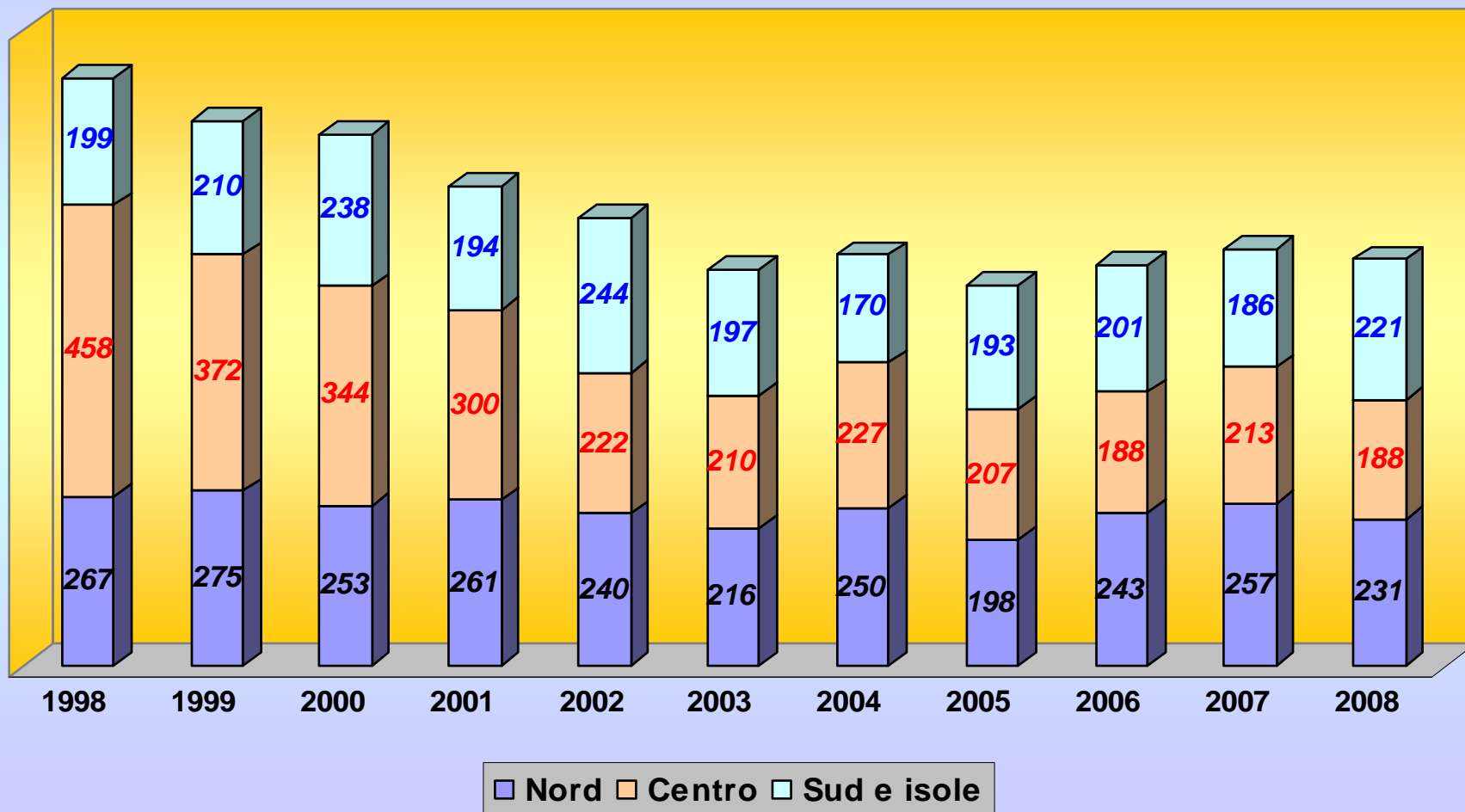
la **produzione legislativa delle singole
Regioni,**

raggruppata per **aree geografiche.**

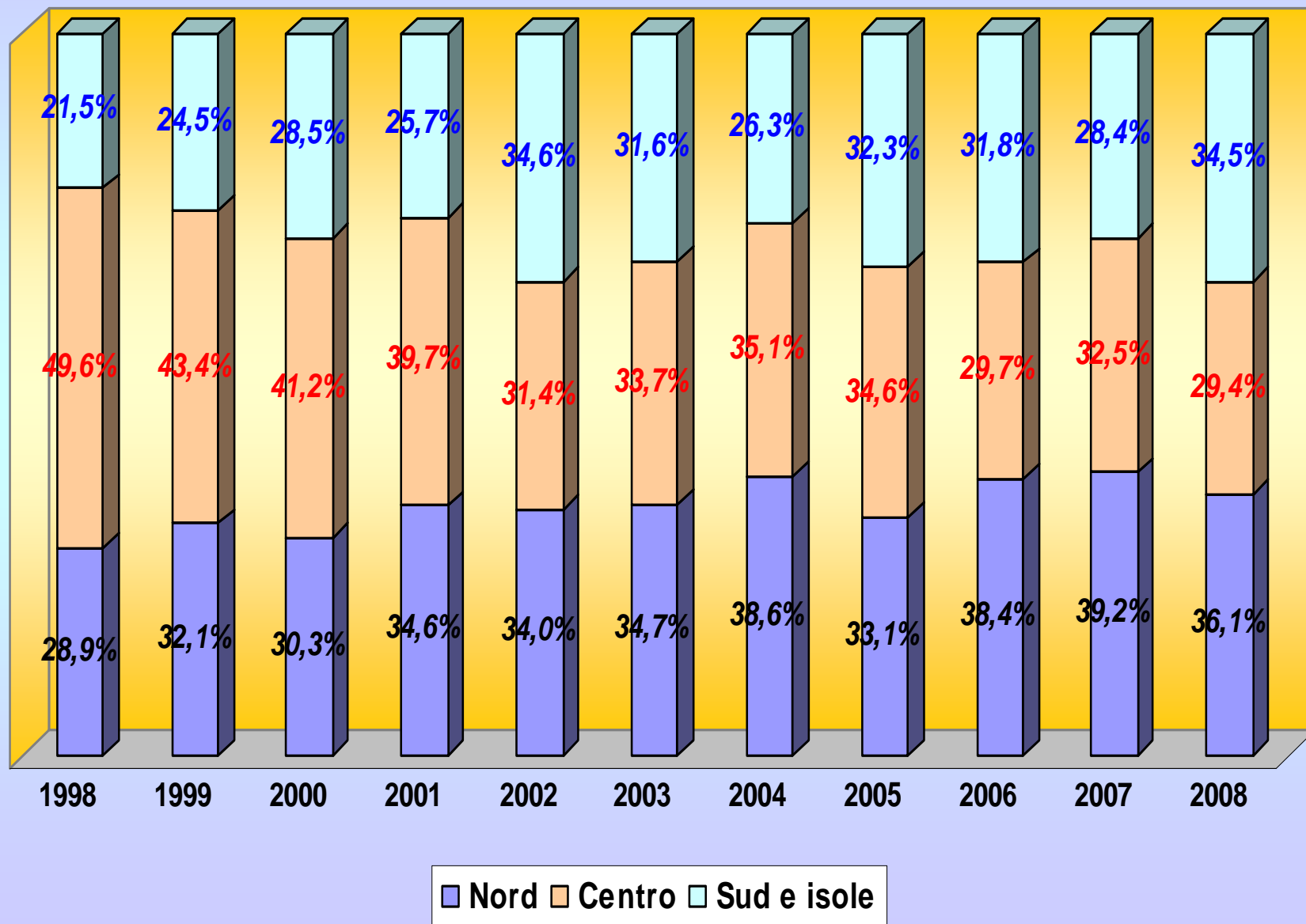
Leggi regionali 1998-2008 – Tabella 7

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	18	30	22	30	34	22	28	33	29	32	18	296
<i>Liguria</i>	38	46	48	47	41	32	34	20	47	45	48	446
<i>Lombardia</i>	34	30	28	29	34	30	41	22	32	36	38	354
<i>Piemonte</i>	46	32	61	38	33	37	40	17	40	29	37	410
<i>Provincia Bolzano</i>	13	10	14	19	16	15	11	14	16	15	9	152
<i>Provincia Trento</i>	18	6	14	12	16	8	14	21	12	24	17	162
<i>Trentino Alto Adige</i>	10	12	3	6	5	8	7	10	4	6	10	81
<i>Valle d'Aosta</i>	57	47	37	40	26	22	37	35	35	34	31	401
<i>Veneto</i>	33	62	26	40	35	42	38	26	28	36	23	389
Nord	267	275	253	261	240	216	250	198	243	257	231	2.691
	28,9%	32,1%	30,3%	34,6%	34,0%	34,7%	38,6%	33,1%	38,4%	39,2%	36,1%	34,2%
<i>Abruzzo</i>	165	148	121	88	38	28	51	47	48	48	17	799
<i>Emilia Romagna</i>	41	38	38	44	36	28	28	21	21	29	23	347
<i>Lazio</i>	57	40	30	41	46	44	21	19	28	27	32	385
<i>Marche</i>	47	39	30	35	28	29	30	36	22	20	38	354
<i>Toscana</i>	101	73	82	54	39	55	62	55	51	51	52	675
<i>Umbria</i>	47	34	43	38	35	26	35	29	18	38	26	369
Centro	458	372	344	300	222	210	227	207	188	213	188	2.929
	49,6%	43,4%	41,2%	39,7%	31,4%	33,7%	35,1%	34,6%	29,7%	32,5%	29,4%	37,2%
<i>Basilicata</i>	49	40	62	47	40	36	27	33	32	30	33	429
<i>Calabria</i>	15	28	22	38	52	30	36	18	18	30	46	333
<i>Campania</i>	19	7	19	19	33	30	16	25	25	14	20	227
<i>Molise</i>	20	44	48	20	45	37	38	52	42	32	35	413
<i>Puglia</i>	32	36	28	37	28	30	25	20	40	41	45	362
<i>Sardegna</i>	38	28	26	17	25	15	11	24	21	13	17	235
<i>Sicilia</i>	26	27	33	16	21	19	17	21	23	26	25	254
Sud e isole	199	210	238	194	244	197	170	193	201	186	221	2.253
	21,5%	24,5%	28,5%	25,7%	34,6%	31,6%	26,3%	32,3%	31,8%	28,4%	34,5%	28,6%
Totale	924	857	835	755	706	623	647	598	632	656	640	7.873

Leggi regionali 1998-2008 suddivise per area (valori assoluti)



Leggi regionali 1998-2008 suddivise per area (valori percentuali)



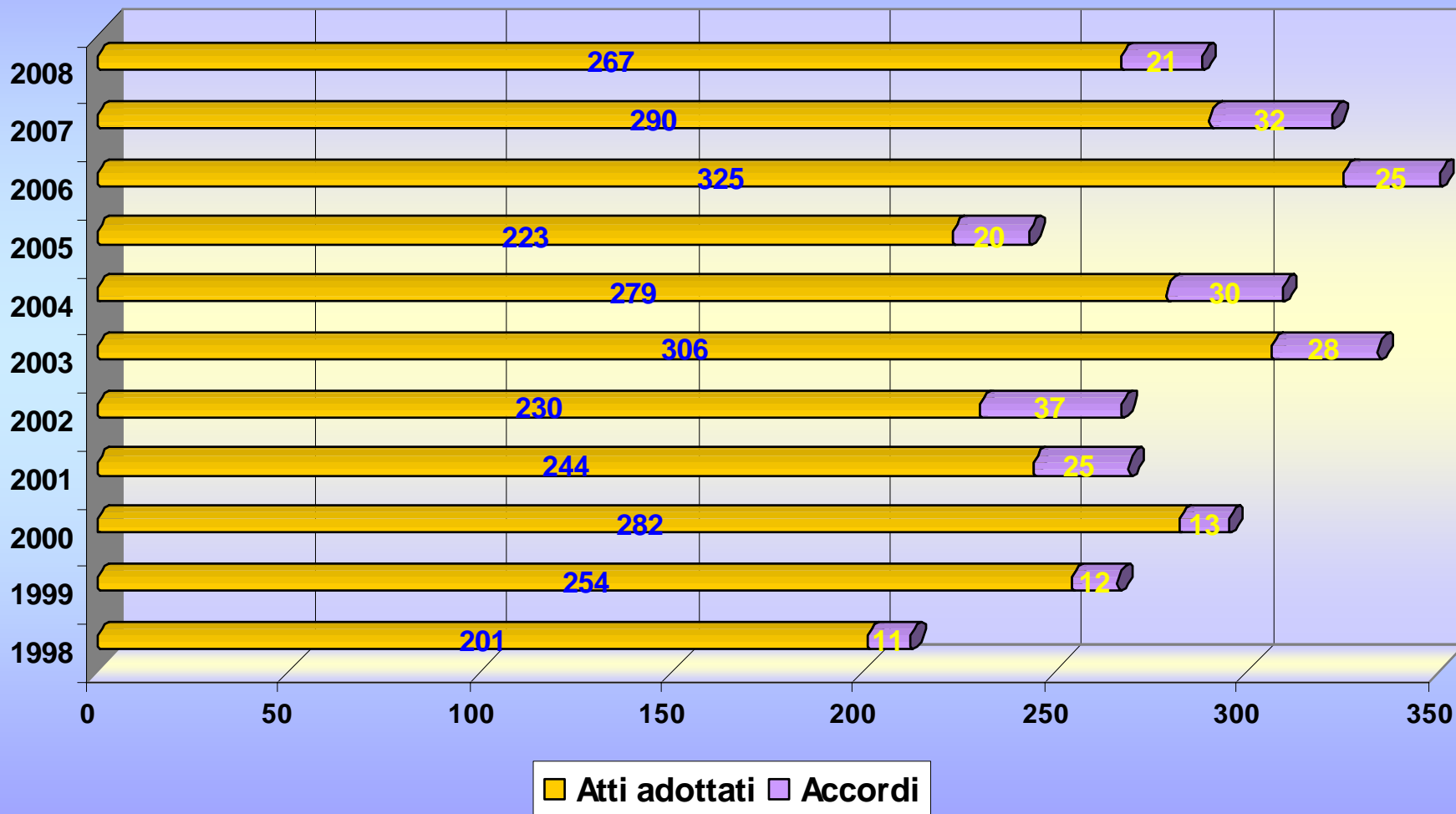
- ❖ Prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, le **Regioni del Centro** producono una quantità di leggi che sopravanza notevolmente quelle delle altre aree del Paese.
- ❖ Dopo l'entrata in vigore della riforma, la situazione sembra riequilibrarsi ed anzi nel **2008** l'area geografica del **Centro** è quella che fa registrare la produzione legislativa più bassa.

- ❖ La **Tabella 8** mostra gli atti adottati dalla **Conferenza Stato-Regioni**, ponendo in evidenza **gli accordi**, che spesso disciplinano materie un tempo di competenza legislativa dello Stato.
- ❖ Manca, purtroppo, il dato relativo alla Conferenza unificata, ma appare evidente anche dal quadro parziale qui presentato il ruolo giocato dal sistema delle Conferenze.

Conferenza Stato-Regioni - Tabella 8

Anno	Atti adottati	Accordi
1998	201	11
1999	254	12
2000	282	13
2001	244	25
2002	230	37
2003	306	28
2004	279	30
2005	223	20
2006	325	25
2007	290	32
2008	267	21
TOTALE	2.901	254 (8,75%)

Conferenza Stato-Regioni



Conclusioni

- ❖ Le tabelle ed i grafici esposti mostrano come la produzione legislativa abbia a che fare non soltanto con la **forma di Stato** e quindi col suo assetto più o meno unitario o più o meno federale ma anche con le **tradizioni giuridico-istituzionali** dei singoli Stati, delle singole Regioni e delle diverse aree geografiche.
- ❖ Soprattutto, discende dal complessivo assetto territoriale delle politiche, che sempre di più nascono nel contesto internazionale o europeo e poi si sviluppano negli altri livelli territoriali, quello statale e quello regionale.

- ❖ Ogni livello territoriale interviene con una **quota** nel complessivo **processo decisionale** e non è detto che questa quota sia necessariamente legislativa: non è detto cioè che lo Stato e le Regioni intervengano in ciascuna politica con una legge.

- ❖ Inoltre, sempre più spesso le Assemblee legislative intercettano con la legge fenomeni che si svolgono al di fuori del circuito Parlamento-Governo: per questo ho ritenuto utile considerare anche il dato relativo alla Conferenza Stato-Regioni.

❖ Sarà interessante vedere se questo quadro muterà ed in quale misura con l'attuazione del **federalismo fiscale**.

Focus on federalizing process and lawmaking

Autore: **Valerio Di Porto**

E' proibita la riproduzione, anche
parziale, di tale opera, senza il
consenso e l'autorizzazione scritta
dell'Autore.