

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Nota di sintesi

Le Assemblee regionali
nel sistema in trasformazione

*Estratto dal Rapporto 2007 sulla legislazione tra
Stato, Regioni e Unione europea*

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

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

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

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

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

Indice

LE ASSEMBLEE REGIONALI NEL SISTEMA IN TRASFORMAZIONE	
1. IL PERCORSO COMPIUTO DAL RAPPORTO DAL 1998 AL 2007	1
2. IL TEMA DELLA NOTA DI SINTESI 2007: LE ASSEMBLEE REGIONALI IN UN SISTEMA ANCORA INCOMPIUTO	4
3. I FATTORI DI TRASFORMAZIONE E IL DELINEARSI DI UN NUOVO SISTEMA DI RAPPORTI TRA GLI ENTI TERRITORIALI	7
3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche	7
3.2 L'attuale insufficiente procedimentalizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali	11
3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	12
4. IL CASO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA STATO, AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA	15
4.1 Il doppio patto di stabilità	15
4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli	18
5. IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI	23
5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	24
5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche	25
5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti	26
5.4 Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari	27
5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro	28
5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia	29
APPENDICE La legislazione regionale sulle Agenzie	30
1.1. Sviluppo delle Agenzie regionali	30

1.2. Ambiti di attività	32
Settore sanitario	32
Settore ambiente e territorio	33
Settore lavoro	35

Le Assemblee regionali nel sistema in trasformazione*

1. IL PERCORSO COMPIUTO DAL RAPPORTO DAL 1998 AL 2007 - 2. IL TEMA DELLA NOTA DI SINTESI 2007: LE ASSEMBLEE REGIONALI IN UN SISTEMA ANCORA INCOMPIUTO - 3. I FATTORI DI TRASFORMAZIONE E IL DELINEARSI DI UN NUOVO SISTEMA DI RAPPORTI TRA GLI ENTI TERRITORIALI: 3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche; 3.2 L'attuale insufficiente procedimentalizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali; 3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale - 4. IL CASO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA STATO, AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA: 4.1 Il doppio patto di stabilità; 4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli - 5. IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI: 5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionale e delle Province autonome; 5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche; 5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti; 5.4 Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari; 5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro; 5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia.

APPENDICE ALLA NOTA DI SINTESI: La legislazione regionale sulle Agenzie.

1. IL PERCORSO COMPIUTO DAL RAPPORTO DAL 1998 AL 2007

Il Rapporto annuale sulla legislazione della Camera dei deputati - elaborato congiuntamente alle Assemblee regionali, all'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e all'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze - ha come scopo di offrire una completa documentazione sugli andamenti dei processi normativi nei diversi livelli territoriali e sul ruolo delle assemblee legislative. Sulla base di questa visione di insieme, la Nota di sintesi approfondisce ogni anno un aspetto significativo, in relazione alle principali tendenze di trasformazione.

Fin dalla prima edizione del 1998, il Rapporto ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa - e cioè composta di una pluralità di atti, normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati - la forma di produzione normativa tipica di questa fase, che riflette le più ampie trasformazioni in atto nel nostro Paese.

* Nella presente Nota i concetti chiave sono riassunti in appositi riquadri.

La legislazione complessa risponde alla esigenza di regolare e proceduralizzare con legge la dinamica dei rapporti tra la pluralità dei coautori dei moderni processi di *governance*. In questi casi il ricorso alla legge per definire obiettivi, metodi e procedure riflette anche il modo del Parlamento di partecipare alla organizzazione di tali processi, che hanno necessariamente il loro centro nell'Esecutivo.

Adottando questa linea interpretativa, gli otto Rapporti fino ad ora pubblicati hanno analizzato la produzione normativa dei diversi livelli territoriali e, su questa base, hanno svolto una unica ricerca *in progress*, ponendo in connessione intorno ad essa una serie di tematiche. La Nota di sintesi svolge ogni anno il filo di questa ricerca.

Nei primi anni la Nota di sintesi ha analizzato la crescita delle forme di legislazione complessa in ambito statale attraverso la progressiva espansione delle grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge comunitaria, etc), che hanno finito per ricomprendere buona parte della legislazione annuale. In questo percorso si sono sviluppate nuove forme di norme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo. La legislazione complessa viene anche studiata per un'altra sua tipica caratteristica: è il Parlamento, nell'esercizio dei propri poteri di autorganizzazione, a definire le diverse tipologie di legislazione complessa, caratterizzando ciascuna con una specifica procedura che determina un differente rapporto tra legislativo ed Esecutivo.

A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti da questo tipo di legislazione nei rapporti tra Stato e enti territoriali, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato .

Nel Rapporto 2004, la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette Regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle

nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, interamente a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.

Nel 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso della Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota si fonda su una specifica ricerca sul campo, basata sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei.¹ La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta - l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: *La europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.*

La ricerca si completa con la integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle costituzioni nazionali europee. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo e la integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi principi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di europeizzazione, che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i principi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.

¹ La ricerca si è svolta attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa).

2. IL TEMA DELLA NOTA DI SINTESI 2007: LE ASSEMBLEE REGIONALI IN UN SISTEMA ANCORA INCOMPIUTO

Il Rapporto sulla legislazione per il 2007 registra una nuova fase nelle relazioni fra lo Stato e le autonomie. Superata la prima fase di accettazione, comprensione e impianto del nuovo sistema generato dalla riforma del Titolo V del 2001, ed individuate le caratteristiche assai flessibili del nuovo sistema, emerge con evidenza la esigenza di assestarne il funzionamento intorno a principi organizzativi che assicurino l'equilibrio tra i diversi poteri e la loro capacità di rendere conto e dimostrare economicità ed efficienza delle loro scelte nell'interesse dei cittadini.

Come negli anni precedenti, la Nota si basa su una ricerca effettuata sul campo. La ricerca è stata svolta - nel raccordo tra Parlamento e Assemblee regionali - dalle commissioni di studio sui temi connessi alla riforma dei loro regolamenti interni e della connessa legislazione, costituite nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Alla ricerca in corso tra le Assemblee regionali, che si allarga in varie direzioni, fanno eco le approfondite riflessioni parallelamente in corso nell'ambito del Parlamento nazionale sul completamento dei processi di riforma costituzionale, sulla riforma delle procedure di finanza pubblica nel nuovo quadro del federalismo fiscale nonché sulla crisi dei rapporti tra rappresentanza e cittadini, emersa negli aspetti più di fondo del dibattito sui c.d. "costi della politica".

L'esigenza che emerge con più nettezza dall'insieme di questi approfondimenti è quella di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali e tra le istituzioni, tenendo conto della crescente complessità di articolazione delle politiche pubbliche, il cui flusso percorre ormai l'intera gamma dei poteri, che va dall'Unione europea agli enti locali.

Si nota, invece, come all'intreccio dei poteri e delle competenze nello svolgimento delle singole politiche non corrispondano procedure adeguate di collegamento né una sufficiente articolazione delle funzioni proprie delle

singole istituzioni e di conseguenza una chiara individuazione delle sfere di responsabilità.

In particolare, l'insufficiente inserimento delle Assemblee indebolisce i fattori di reciproco contrappeso, controllo e responsabilità tra i poteri e tra i livelli territoriali. In queste circostanze si sono sviluppate forme di adattamento spontaneo, che consentono al sistema di funzionare, ma alimentano nel contempo aspetti negativi, quali la disarticolazione dei rapporti tra Esecutivo e Assemblea, la frammentazione dei processi decisionali, la perdita di trasparenza e di *accountability*, il sovradimensionamento del ruolo degli apparati tecnocratici.

La domanda fondamentale dalla quale prende le mosse questa Nota è come le Assemblee elettive possano al meglio utilizzare l'autonomia ad esse riconosciuta e l'insieme dei poteri normativi che ad esse fanno capo, per inserirsi nei processi di condizionamento reciproco tra i diversi livelli territoriali e garantire un funzionamento del sistema più unitario, economico e orientato alle domande sociali dei cittadini.

Per le Assemblee regionali la risposta sta nella capacità di mettere a frutto una fase nella quale l'approvazione e l'attuazione legislativa dei nuovi statuti regionali può collegarsi contestualmente alla riforma dei regolamenti consiliari. La sfida è valutare tutta la portata della trasformazione in corso e anticiparne gli sviluppi, disegnando coerentemente il nuovo ruolo delle Assemblee.

La Nota di sintesi 2007 descrive il contesto nel quale dovrà ridefinirsi il ruolo delle Assemblee legislative regionali, nel momento in cui si prospetta l'attuazione dell'articolo 119 e dunque la messa in funzione dell'intero Titolo V della Costituzione. Fino ad ora sono stati i processi reali di svolgimento delle principali politiche pubbliche fra Stato, Regioni e Unione europea a determinare un assetto - più spontaneo che regolato dai principi costituzionali - dei rapporti fra i diversi livelli istituzionali ed anche tra le istituzioni all'interno di ciascun livello. Gli interlocutori principali di questa trasformazione sono stati sino ad oggi gli Esecutivi, mentre le Assemblee rappresentative sembrano scontare un considerevole ritardo nel ridefinire il proprio ruolo in questo nuovo ambiente decisionale. La domanda principale alla base della Nota di sintesi riguarda le strategie attraverso cui le Assemblee possono ripensare la propria collocazione nel sistema, sia nei confronti degli Esecutivi che degli altri principali attori nei processi di definizione delle politiche pubbliche.

3. I FATTORI DI TRASFORMAZIONE E IL DELINEARSI DI UN NUOVO SISTEMA DI RAPPORTI TRA GLI ENTI TERRITORIALI

3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche

Già in passato, nell'ambito di questo Rapporto, si è notato come i principi costituzionali introdotti dalla riforma del 2001 non rappresentino il frutto di una nuova concezione che attende di calarsi nella realtà. Al contrario, essi registrano e amplificano trasformazioni già in atto a partire dalle politiche europee e nazionali derivanti dalla prima attuazione del Trattato di Maastricht.

Nel concreto modo di essere di queste politiche, gli enti appartenenti ai diversi livelli di governo sono tutti implicati nel raggiungimento dei medesimi obiettivi e interagiscono in modo diretto con tutti gli altri livelli, spesso superando la mediazione degli enti sovra-ordinati.

La partecipazione all'Unione europea e il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali hanno trasformato il sistema delle fonti, che, da verticale e piramidale, è diventato, dopo una prima fase "anarchica", orizzontale ed a rete.

Il nuovo sistema è perciò caratterizzato in primo luogo dall'integrazione e dalla reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali. Nel paragrafo successivo si farà l'esempio della politica di bilancio, che, come sempre, precorre o rende più evidenti le tendenze del sistema pubblico. La disciplina comunitaria delle politiche di bilancio degli Stati membri, nel quadro della moneta unica, ha determinato un fortissimo intensificarsi dei rapporti tra autonomi processi decisionali che si collocano ai vari livelli territoriali. Ma la stessa situazione si verifica - come emerge dall'Appendice a questa Nota di sintesi, dedicata alla legislazione sulle Agenzie regionali - per molte politiche riferite al territorio (ambiente, agricoltura, infrastrutture e impiego dei fondi strutturali) e al settore sociale

(sanità, politiche del lavoro), che interessano l'attività sia dello Stato che, in modo crescente e spesso centrale, di Regioni ed enti locali.

La realtà ha preceduto i nuovi principi del Titolo V della Costituzione, che, sotto molti aspetti, configurano una integrazione molto stretta e una saldatura tra i livelli territoriali. Ma la costituzionalizzazione va ben oltre la prassi delle singole politiche e disegna una nuova logica generale opposta a quella gerarchica dominante nella precedente situazione.

Nelle norme più importanti del Titolo V – e, si noti bene, mai toccate o messe in discussione dai successivi progetti di ulteriore riforma – è evidente l'influenza di concetti e moduli organizzativi tratti dall'Unione europea e derivati dalla prassi delle politiche pubbliche prevalenti nella epoca contemporanea.

Non vi è solo la esplicita previsione del primo comma dell'articolo 117, che specifica come la funzione legislativa dello Stato e delle Regioni si svolga nel rispetto dell'ordinamento comunitario. Si dà luogo ad una vera e propria riconfigurazione del ruolo dello Stato e dei rapporti con le autonomie territoriali secondo concetti e terminologie derivati dalla Unione europea e riambientati all'interno dello Stato nazionale. Di conseguenza l'Unione europea non rappresenta una dimensione esterna e sovrapposta, anche se condizionante, ma si ripropone come matrice e parte integrante del sistema dei rapporti tra tutti i diversi livelli territoriali. A dimostrazione, facciamo riferimento:

- al principio contenuto nell'articolo 114 (Stato, Regioni ed enti locali concorrono paritariamente e unitariamente a comporre la Repubblica), che va a completare il principio fondamentale dell'articolo 5;
- alla esplicita elencazione nell'articolo 117 delle sole competenze dello Stato, con la significativa prevalenza di competenze trasversali ed aperte ad interventi strumentali nei più vari settori, in quanto relative più a finalità che a vere proprie materie, come avviene per la Unione europea;
- ai principi di sussidiarietà, differenziazione (o proporzionalità) e adeguatezza, adottati dall'articolo 118 per la distribuzione della

funzione amministrativa, che rovesciano ogni logica precedente e sono divenuti ancora più ampi e pervasivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

I principi derivati dalla Unione europea, una volta trasportati entro un ordinamento assai più coeso e compatto come quello di uno Stato nazionale, non si attenuano, ma al contrario assumono maggiore intensità e sostanza. Ad esempio, l'articolo 114 non soltanto promuove le autonomie allo stesso rango dello Stato, pur nella diversità di funzioni, ma le chiama anche ad assumersi collettivamente le responsabilità che alla Repubblica fanno capo nell'ordine internazionale, europeo e interno. Vale a dire che l'insieme delle autonomie rappresenta una entità paragonabile allo Stato centrale in termini di rappresentanza e questo insieme si rapporta quindi anche in termini di eguale responsabilità verso la comunità nazionale.

Altrettanto significativa è la tassativa elencazione delle competenze dello Stato e la tipologia trasversale di molte di esse. La più emblematica - ed ancora inattuata, in mancanza di una compiuta disciplina del federalismo fiscale - è quella indicata nel primo comma dell'articolo 117 in tema di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. Questa norma chiama tutti i livelli territoriali ad assumere decisioni tra loro strettamente correlate, interdipendenti e comparabili, in una vastissima gamma di diverse politiche pubbliche, riferite ai servizi ai cittadini. Viene in causa la capacità delle istituzioni statali di definire una struttura di prestazioni rispondenti a diritti civili e sociali valida nel tempo e finanziariamente sostenibile. Alle Regioni ed agli enti locali si richiede la capacità di gestire ed erogare tali prestazioni in modo che nella comparazione tra le prestazioni sia definibile ciò che è essenziale, sia sotto il profilo economico (idoneo ad evitare incrementi non necessari dei costi), sia sotto il profilo della qualità dei servizi, con l'implicita previsione che ciò avvenga in modo verificabile, attraverso adeguate forme di controllo. In terzo luogo la norma in questione va ad incidere sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, per quanto concerne i diritti da

garantire, non meno che per quanto riguarda l'incidenza finanziaria delle relative prestazioni.

L'articolo 118 proclama ed applica il principio di sussidiarietà, con la riserva dell'attribuzione prioritaria dell'esercizio delle funzioni amministrative al livello locale. Si tende quindi con evidenza al progressivo spostamento dell'effettivo svolgimento delle funzioni pubbliche e delle relative spese dal centro verso la periferia. L'applicazione del principio di sussidiarietà non è però un dato fisso e rigido. Esso crea invece le premesse per una continua e reciproca verifica delle condizioni di efficacia e di efficienza a vantaggio dei cittadini. Perciò la regola di sussidiarietà si sposa con principi di economicità, flessibilità, di integrazione e di reciproca responsabilità tra i livelli territoriali.

In base al sistema dettato dai principi costituzionali, non vi è pertanto separazione, ma un fortissimo intreccio di compiti e ruoli tra i livelli territoriali.

I rapporti di responsabilità e assunzione unitaria degli interessi nazionali non corrono quindi soltanto dalla Unione europea verso lo Stato e da questo verso le autonomie, ma anche in direzione inversa. Non si ha più una rigida gerarchia tra i diversi livelli territoriali, ma una distribuzione di funzioni e di reciproche responsabilità basate sul principio di sussidiarietà, che è anche principio di efficienza e di economicità.

Nel sistema che si sta delineando prevalgono fra i diversi livelli di governo gli schemi paritari e orizzontali mutuati dalla Unione europea e determinati dai contenuti delle politiche contemporanee, che sono trasversali rispetto ai settori di intervento e ai livelli territoriali. In questa nuova dinamica le autonomie territoriali fanno sistema, in misura non minore dello Stato, nel determinare concretamente lo svolgimento delle politiche pubbliche di origine comunitaria o statale. Si è di fatto avviata in questo modo una forte dinamica bidirezionale che dall'Unione europea porta alle autonomie, ma che funziona anche in senso inverso, per la forte capacità di interazione dimostrata dai governi regionali e locali con le maggiori politiche pubbliche di origine comunitaria riferite a particolari territori. Attuazione del Titolo V e crescente europeizzazione dell'ordinamento rappresentano pertanto due vettori fortemente interdipendenti e convergenti del cambiamento in atto. Essi perciò sono in grado di aggiungere quel fattore di sistematicità e stabilizzazione che può definire una nuova forma di Stato.

3.2 L'attuale insufficiente proceduralizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali

In una situazione ancora incompiuta, il superamento delle precedenti strutture gerarchiche e piramidali rischia di condurre ad un disordinato pluralismo di poteri e di autonomie territoriali e amministrative, ancora alla ricerca di uno sbocco sistematico e unitario.

Troppo spesso, infatti, i processi reali di interdipendenza e reciproco condizionamento si svolgono oggi in modo informale nei rapporti tra gli Esecutivi, tra enti ed amministrazioni dello stesso settore e, perfino, tra le amministrazioni finanziarie, contabili e statistiche. Il meccanismo di collegamento è assai faticoso e, talora, contorto e contraddittorio e denuncia l'insufficiente articolazione delle procedure decisionali. Si determina spesso una artificiosa e superficiale semplificazione dei

raccordi in formule unitarie di intesa, che coprono le diverse funzioni e nascondono le diverse responsabilità.

Insomma i nuovi principi costituzionali e la realtà delle politiche convergono, ma vi è un vuoto di regole e procedure, che dipende dalla mancata articolazione dei ruoli e delle responsabilità.

In assenza delle procedure di coordinamento necessarie nei diversi campi di attività, la espansione delle autonomie ha determinato in alcuni casi fenomeni di inflazione istituzionale, duplicazione e dispersione di risorse, in altri emarginazione e svuotamento di istituzioni essenziali. Ciascun ente ha esercitato la propria autonomia, rispondendo alle proprie esigenze, ma senza una adeguata comparazione e correlazione con l'insieme delle attività poste in essere dagli altri soggetti pubblici.

Occorre invece muovere verso un'assunzione collettiva, evidente e differenziata, di responsabilità da parte di tutti i poteri pubblici, che faccia principale riferimento al buon funzionamento nell'interesse dei cittadini.

Sul piano concettuale, la composizione di un tale quadro pluralistico può essere offerta dalla formula della "rete come forma organizzativa della collaborazione". Questa formula si può esemplificare attraverso gli istituti procedimentali - che si propongono nel successivo paragrafo 4.2 -, ai fini della cruciale riorganizzazione del sistema della finanza pubblica, ovvero attraverso istituti organizzativi o misti (procedimentali e organizzativi insieme), che vengono indicati nell'Appendice a questa Nota, sulla scia delle migliori pratiche dei settori sanitario, ambientale e del lavoro (interessanti, per esempio, i casi di Agenzie consortili, vere e proprie amministrazioni "composte" di più enti territoriali, e le reti di Agenzie statali-regionali-locali).

3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale

La direzione che emerge con più nettezza dall'insieme di questi approfondimenti è quella di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali sulla base di alcune istanze che possono essere così riassunte:

- la necessità di coordinare le procedure, in modo da articolare i rapporti in relazione alle diverse sfere di responsabilità e di generalizzare, a tutti i livelli dell'ordinamento, il principio della reciproca responsabilità e leale collaborazione, elevato dalla giurisprudenza costituzionale a vero criterio cardine di funzionamento del sistema;
- la richiesta di introdurre principi e strumenti in grado di ricondurre il complesso degli apparati pubblici e dei diversi livelli della rappresentanza entro criteri di coerenza, sostenibilità complessiva e di proporzionalità rispetto alle effettive esigenze di governo;
- l'esigenza di introdurre criteri di trasparenza e confrontabilità per valutare effetti e costi delle politiche pubbliche.

Queste esigenze sono confermate dagli indirizzi della più recente giurisprudenza costituzionale, dalle azioni intraprese e quelle in corso di definizione nel campo del governo della finanza pubblica, dalle iniziative avviate per l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire (si veda la sentenza n. 31 del 2006) come tale principio debba presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono infatti particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La Corte ha altresì chiarito che questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni. Secondo questo indirizzo, pertanto, l'introduzione di forme di collaborazione fra Stato e Regioni non può essere oggetto di una libera scelta da parte del legislatore, ma costituisce un preciso obbligo che vincola la condotta di tutti i poteri pubblici in ogni campo di attività.

Tale principio si esprime con particolare evidenza nel caso del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Al riguardo, la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che la certa

competenza dello Stato a configurare gli schemi di coordinamento deve essere configurata ed esercitata in concreto, in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

Lo sviluppo dei rapporti fra lo Stato e le autonomie in questi ultimi dieci anni ha evidenziato la necessità di coordinamento e correlazione delle grandi politiche pubbliche, nel rispetto delle esigenze di autonomia, ma anche della domanda di trasparenza, confrontabilità, proporzionalità ed essenzialità degli interventi svolti dai diversi livelli di governo.

Si richiede la corrispettiva introduzione di adeguati strumenti e sedi di coordinamento e concertazione fra Stato e autonomie non solo di tipo generale, ma anche specializzati per le diverse politiche ed idonei a sostenere la distribuzione di compiti che ciascuna politica richiede.

Nella costruzione delle procedure di coordinamento specifiche per le grandi politiche pubbliche rientra il riconoscimento di comuni parametri di commisurazione dei loro costi e dei loro effetti, in modo da realizzare politiche rivolte ai risultati e valutabili dai cittadini. Le Assemblee rappresentative dovrebbero recuperare forme di partecipazione e di influenza sui rapporti tra gli enti territoriali, salvaguardando il rispetto dei principi di sussidiarietà, economicità ed efficienza a vantaggio dei cittadini delle rispettive comunità.

4. IL CASO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA STATO, AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA

Il tema della finanza pubblica è al centro della nuova fase di riassetamento dell'intero sistema istituzionale, sia per quanto concerne i rapporti tra Stato, Autonomie territoriali e Unione europea, sia per quanto concerne i rapporti tra Assemblee e esecutivi.

Le questioni di finanza pubblica hanno assunto un'essenziale valenza istituzionale e, a sua volta, la soluzione di tali questioni riveste la massima rilevanza nel dare forma ad una intera fase di assestamento del sistema derivante dalla riforma del Titolo V. Perciò l'avvio dell'attuazione diviene la chiave di volta per la compiuta definizione e messa in opera dell'intero sistema entro il quale le Assemblee legislative dovranno ridefinire il loro ruolo. Anche la ridefinizione del ruolo delle Assemblee comincia dalla ridefinizione delle procedure di bilancio, che per loro rappresentano - per natura e tradizione - il punto di massima forza.

4.1 Il doppio patto di stabilità

A partire dagli anni novanta, si è assistito ad un duplice processo di definizione, in ambito comunitario, di una disciplina sovra-nazionale delle politiche di bilancio degli Stati membri, e di potenziamento, in ambito nazionale, dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, che ha trovato pieno riconoscimento costituzionale nella riforma del Titolo V del 2001.

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), che spesso si traducono in vere e proprie negoziazioni tra gli attori istituzionali coinvolti.

L'interazione, nel processo decisionale, di diversi livelli di governo si manifesta con particolare evidenza nel settore della finanza pubblica. Si tratta del settore "trasversale" per eccellenza, in quanto le decisioni

finanziarie incidono su tutte le politiche e ne condizionano le modalità di attuazione. Inoltre la finanza pubblica è altrettanto trasversale nei rapporti tra gli enti territoriali, in quanto è la politica che richiede la massima cooperazione e il massimo coordinamento delle decisioni ai diversi livelli.

Nel campo della finanza pubblica si manifestano pertanto in modo particolare le esigenze di integrazione e reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali, che caratterizzano il nuovo sistema in via di pieno svolgimento.

La disciplina comunitaria delle politiche di bilancio degli Stati membri nel quadro della moneta unica ha perciò determinato un fortissimo intensificarsi dei rapporti tra i processi decisionali ai vari livelli territoriali. La stessa struttura dei vincoli comunitari derivanti dal Trattato e dal Patto di stabilità e crescita impone che l'esplicazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali debba essere costantemente considerata, valutando attentamente ogni implicazione che possa influire sugli andamenti generali di finanza pubblica.

Il processo di regolazione dei flussi finanziari ai fini delle valutazioni comunitarie è andato così avanti, che l'intreccio dei rapporti va molto oltre la determinazione dei vincoli relativi ai grandi aggregati finanziari. L'insieme dei rapporti tra i livelli territoriali si sviluppa in forma continuativa e investe spesso anche aspetti di dettaglio, quali la regolazione e la qualificazione di singole poste, che assumono un'influenza dirimente. Vengono dunque in primo piano i rapporti diretti tra gli Esecutivi, che si sovrappongono confusamente alle procedure formali di bilancio, le quali si svolgono invece separatamente nell'ambito di ciascun livello territoriale tra Esecutivi e Assemblee rappresentative.

La evoluzione più recente del Patto di stabilità e crescita va nettamente nella direzione di approfondire e accentuare i rapporti tra Unione europea e singoli Stati nazionali, ciascuno considerato come un caso a sé.

Tutte le modifiche del 2005 tendono a porre fine ad un approccio rigido e direttivo e lo sostituiscono con uno assai più articolato, integrato e partecipativo alle vicende interne di ciascun Paese.

Nel quadro del nuovo patto di stabilità, l'Unione europea si apre a conoscere le caratteristiche particolari dell'economia e della finanza pubblica di ciascun paese, prendendo in considerazione approfondita non soltanto elementi a breve termine, ma anche a lungo termine e non soltanto profili quantitativi, ma anche di ordine qualitativo, con riferimento alle diverse tipologie di spesa e ai loro effetti sulla economia.

Lo stesso fenomeno si verifica tra Stato e autonomie, dove la condivisione di problemi e situazioni comporta la costante ricerca di intese, non solo al livello degli aggregati complessivi di finanza pubblica, ma anche nell'ambito delle singole politiche che concorrono ad essi (sanità, pubblico impiego, infrastrutture etc).

Risulta ormai generalmente riconosciuto che il governo della spesa pubblica richiede provvedimenti idonei a controllare i grandi flussi di spesa (pubblico impiego, pensioni, sanità, ammortizzatori sociali...) nel medio e lungo periodo. La definizione e l'implementazione di questi provvedimenti, a sua volta, deve indurre a sviluppare procedure di decisione nuove e complesse, che sappiano coinvolgere attivamente e in modo correlato i diversi livelli istituzionali.

Sia il Patto di stabilità e crescita che il Patto di stabilità interno possono essere considerati un esempio di legislazione, volta a organizzare le decisioni, individuando vincoli in relazione ai quali si esplica l'autonomia di scelta degli enti destinatari delle regole. In ambedue i casi, si assiste ad un faticoso processo di progressivo aggiustamento delle regole, ovvero delle loro modalità interpretative e applicative, che non deve essere valutato in modo negativo, in quanto si deve misurare con la novità che questi strumenti normativi rappresentano, manifestando la esigenza di un loro ulteriore sviluppo.

In questa situazione non basta più che ciascun livello prenda le sue decisioni tenendo conto dei dati predeterminati dai livelli gerarchici sovra-ordinati. Occorre invece costruire procedure assai più ampie e articolate, in grado di sostenere l'intensificarsi dei rapporti sia dall'alto verso il basso, sia in direzione inversa, e di farli evolvere

fuori dal cono d'ombra della informalità politica e amministrativa, che è anche opacità e insufficienza di garanzie democratiche. Nell'ambito di queste procedure è possibile e necessario rimettere in campo le Assemblee rappresentative anche nel rapporto con gli altri livelli territoriali.

4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli

La Camera dei deputati, all'indomani della più acuta crisi della procedura parlamentare di bilancio segnata dall'esame del disegno di legge finanziaria per il 2007, ha svolto una approfondita riflessione, individuando le cause oggettive e strutturali di tale crisi proprio nella enorme espansione delle esigenze di raccordo e correlazione tra i livelli territoriali, che in mancanza di altri strumenti si concentrano tutte nella legge finanziaria.

Tale interpretazione risulta espressa con nettezza nella relazione presentata su questo tema dal Presidente della Camera in sede di Giunta per il regolamento (seduta del 28 febbraio 2007). La relazione individua nel contenuto più proprio e necessario della legge finanziaria il fattore che conduce all'abnorme incremento delle dimensioni di questo atto, rovesciando la tesi corrente che lo attribuisce ad un eccesso di contenuti impropri. Ne risulta la necessità di una riforma assai più profonda e strutturale, che ridistribuisca i compiti di cui attualmente la finanziaria è chiamata a farsi carico tra le misure normative di coordinamento del sistema della finanza pubblica tra i livelli territoriali e la manovra annuale di bilancio presso ciascuno di essi.

Mentre gli interventi del passato si sono concentrati sulla finalità di limitare il contenuto improprio della finanziaria, la riforma alla quale occorre lavorare deve mirare ad "organizzare in modo adeguato il contenuto proprio, alla luce dei nuovi compiti richiesti da un sistema di governo della finanza pubblica strutturato su più livelli". La questione della riforma delle procedure e degli strumenti di bilancio viene in questo modo necessariamente a intrecciarsi con l'attuazione dell'articolo 119 della

Costituzione, e prefigura il superamento del modello della legge di contabilità generale dello Stato “nella direzione di una legge di coordinamento dei diversi livelli”.

Le riflessioni presentate dal Presidente della Camera e fatte proprie dalla Giunta per il regolamento sono state successivamente sviluppate nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, approvato dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato (nelle sedute, rispettivamente, dell'8 maggio 2007 e del 15 maggio 2007).

Il documento individua come prima delle cause strutturali dell'ipertrofia della legge finanziaria *“l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione”*, che determina l'accumularsi nella legge finanziaria di un *“eccesso di carichi normativi anche in ordine a competenze regionali e locali”*.

Anche le conclusioni del documento approvato da entrambe le Commissioni bilancio delle due Camere evidenziano, pertanto, l'esigenza di pervenire in tempi rapidi all'attuazione del federalismo fiscale delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione, attraverso la definizione, mediante un'apposita legge organica, di criteri, regole e obiettivi essenziali del coordinamento tra la finanza statale e quella regionale e locale, che rappresenti il quadro di riferimento per la determinazione dei contenuti della legge finanziaria.

Occorre dunque procedere in questa direzione individuando sedi e procedure che permettano di definire, con il concorso dei diversi livelli coinvolti, decisioni che ricadono non soltanto sul livello che le assume, ma anche su altri, tenendo conto della complessità del sistema istituzionale e dei contenuti da assumere.

A questo fine occorre andare oltre l'impostazione, pur se assai importante, del disegno di legge sul federalismo fiscale, presentato dal Governo alla Camera (AC 3100). E' essenziale che sia affiancato o integrato - come emerge dal documento conclusivo approvato dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato - da una legge di coordinamento della finanza pubblica, che si preoccupi di disegnare

l'architettura complessiva del sistema, alla luce del pieno svolgimento dei principi del Titolo V della Costituzione, nei quali si sommano i fattori di origine europea con le esigenze nazionali di maggiore coesione e unità.

La legge di coordinamento potrebbe utilmente mettere fine alla gloriosa storia della vecchia legge di contabilità generale dello Stato e delle sue successive versioni di ammodernamento e alla vigente disciplina di contabilità regionale e locale, ponendo principi coerenti e uniformi per tutti i livelli territoriali.

La nuova legge dovrebbe regolare *ex novo* i rapporti dei diversi livelli territoriali con l'Unione europea e con le sue procedure contabili e finanziarie. Vi è un esempio recente e emblematico in questo campo per l'altra grande legge di coordinamento del sistema, che ha riformato la "legge La Pergola" in conformità ai principi del nuovo Titolo V (legge n. 11 del 2005).

Dalla saldatura dei rapporti con l'Unione europea dovrebbero diramarsi i procedimenti che attraversano coerentemente diversi livelli territoriali, attribuendo a ciascuno le quote di autodeterminazione e di responsabilità che gli spettano.

La nuova legge dovrebbe quindi proseguire sviluppando le norme di cerniera tra il ruolo dello Stato e un effettivo e responsabile esercizio delle autonomie, realizzando un sistema articolato e unitario della finanza pubblica.

Insieme alla legge per il federalismo fiscale, la nuova legge di coordinamento della finanza pubblica segnerebbe la vera svolta capace di mettere in movimento l'intero sistema di principi e regole fino ad ora rimasto in uno stato in parte provvisorio e in parte virtuale.

Per realizzare tale svolta la legge dovrebbe:

- ridisegnare l'insieme delle procedure di bilancio collegando e armonizzando i diversi piani;
- mettere in una più ordinata sequenza le diverse fasi;
- rafforzare le procedure di codecisione e di reciproca responsabilità;

- assicurare la partecipazione degli organi rappresentativi al fine di rendere trasparenti, verificabili e rispondenti i singoli attori e i singoli atti.

Questi obiettivi presuppongono il pieno svolgimento di tendenze già oggi riconoscibili nella prassi attuale.

La prima e la più comprensiva di tali tendenze viene dall'idea di patto inclusa nella denominazione degli strumenti esistenti, ma tutt'altro che praticata nella realtà. L'idea di patto comporta l'idea di un accordo, nel quale diverse esigenze vengono portate a composizione e ciò significa che, oltre agli obiettivi e ai vincoli generali, in ambito europeo dovrebbero essere prese in considerazione le questioni interne di ciascun Paese, mentre in ambito nazionale si dovrebbero approfondire singole situazioni regionali e locali.

La seconda tendenza porta a rafforzare la prospettiva pluriennale e a collocare ogni singolo ciclo annuale entro un quadro più ampio e più motivato, che si ancori saldamente agli obiettivi più sostanziali e decisivi rispetto agli interessi e ai valori da tutelare nel medio e lungo termine.

La terza tendenza riguarda la parlamentarizzazione dei passaggi decisivi, in modo da portare alla verifica e al giudizio dei rappresentanti eletti delle comunità premesse ed esiti delle procedure di raccordo e di negoziato tra i diversi livelli territoriali. Ad esempio il Parlamento nazionale potrebbe concorrere ad un documento che rappresenti presso l'Unione europea lo stato della politica nazionale e, allo stesso modo, le Assemblee regionali potrebbero contribuire all'esame della situazione di ciascuna Regione prima dell'avvio dei negoziati con gli altri livelli territoriali.

L'obiettivo essenziale delle nuove procedure dovrebbe essere la trasparenza e la distribuzione effettiva delle responsabilità. Ciò richiede innanzitutto informazione chiara e condivisa sugli effettivi andamenti di finanza pubblica, che costituiscono la base e l'oggetto delle negoziazioni: sia nel passaggio tra gli esiti del confronto in sede comunitaria e le decisioni di programmazione assunte in ambito nazionale, regionale e

locale, sia nelle classificazioni e nei ragionamenti contabili sottesi alle operazioni di finanza pubblica.

Nell'ambito di procedure coordinate di bilancio, le Assemblee elettive possono rientrare nel gioco per interagire e determinare le condizioni di un confronto aperto e trasparente sulla definizione dei fattori più condizionanti per ogni politica e per la politica *tout court*, quali sono oggi i vincoli stabiliti nelle diverse sedi di negoziazione interistituzionale. Nello stesso tempo l'entrata in funzione di un sistema di coordinamento della finanza pubblica e di federalismo fiscale costituisce per esse un'occasione irripetibile e imperdibile, con il rischio di una definitiva collocazione in un ruolo minore.

Negli strumenti e nelle procedure di bilancio si manifestano in modo evidente gli effetti derivanti dalla complessità istituzionale che caratterizza le scelte di finanza pubblica. La massima causa di accumulazione normativa nell'ambito della legge finanziaria risiede nella mancanza di un quadro di coordinamento stabile ed organico della finanza statale, regionale e locale, in conformità alle linee generali definite dall'articolo 119 della Costituzione.

Perciò la definizione delle regole del federalismo fiscale costituisce la chiave di volta per una compiuta attuazione del modello istituzionale delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Essa dovrebbe infatti permettere una netta individuazione delle responsabilità connesse alla gestione delle risorse attribuite a ciascun livello secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Al tempo stesso l'attuazione del federalismo fiscale deve rispondere all'esigenza di un coordinato quadro legislativo di riferimento per gli strumenti e le procedure di bilancio, sia a livello statale sia a livello regionale. Da una legge generale di contabilità dello Stato occorre passare ad una legge di coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe rappresentare l'esempio più significativo di legislazione complessa, idonea ad organizzare i processi decisionali di diversi livelli istituzionali, tenendo conto delle loro reciproche interrelazioni.

5. IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

Nell'ambito della organizzazione di ciascuna Regione, il principio di leale collaborazione si esplica richiedendo che ciascuna istituzione possa sviluppare il suo ruolo e le sue ragioni essenziali. A questo proposito, la fase attuale è contrassegnata dalle iniziative volte a riqualificare la funzione delle Assemblee rappresentative, sia nei confronti della società civile che nei confronti degli Esecutivi.

Se questi ultimi paiono infatti ormai pienamente inseriti nelle dinamiche di *governance* e capaci di interloquire in modo paritario con tutti i livelli dell'ordinamento, le Assemblee regionali denunciano invece una persistente condizione di sostanziale marginalizzazione rispetto a passaggi importanti delle maggiori politiche.

Nei rapporti con gli altri soggetti pubblici e privati, avviene che ad occupare tutto lo spazio sia la saldatura fra Giunta e apparati tecnocratici specializzati. Questi ultimi spesso giocano il ruolo più rilevante nell'effettivo disegno e attuazione delle politiche regionali, come evidenziato nella Appendice dedicata alle Agenzie regionali. Queste ultime hanno spesso un ruolo centrale nell'effettivo disegno e attuazione delle politiche regionali, ma hanno come interlocutore pressochè esclusivo la Giunta regionale. Solo talvolta, presso alcune Regioni (e quindi in base a norme che paiono non espressione di una logica organica, ma occasionali) ai Consigli o Commissioni consiliari sono riconosciuti poteri di indirizzo o quanto meno di interlocuzione diretta, e non mediata dalla Giunta, nei confronti di questi apparati tecnici.

La insoddisfacente correlazione fra Assemblee ed Esecutivi regionali rappresenta un fattore di scompenso della vigente forma di governo regionale. Essa tuttavia non va semplicisticamente considerata una conseguenza necessaria dell'elezione diretta dei responsabili degli esecutivi, ma è dovuta principalmente al concreto svilupparsi dei rapporti tra i livelli territoriali in capo agli Esecutivi nello svolgersi delle politiche. Pertanto, la crisi degli istituti della rappresentanza va in primo luogo attribuita alla insufficiente organizzazione e procedimentalizzazione delle politiche pubbliche, ed in particolare alla mancanza di specifiche procedure di collegamento che attivino i poteri di indirizzo e controllo delle Assemblee sui passaggi politicamente più cruciali.

Le Assemblee regionali possono dare un contributo decisivo all'uscita da questa condizione di crisi, attraverso interventi coordinati di complessiva riforma del proprio ruolo, che riguardino gli statuti, i regolamenti e le leggi ordinamentali, volti a rendere possibile un ruolo attivo dei Consigli nella definizione e nel governo delle principali politiche pubbliche. Una precisa indicazione delle misure che possono adottarsi attraverso un'azione coordinata tra vari strumenti viene dalle commissioni di studio della Conferenza dei presidenti di Assemblea e dei Consigli regionali e delle province autonome, per la riforma dei regolamenti, che hanno tutte risolutamente adottato il metodo di considerare i regolamenti tra le fonti in grado di regolare i rapporti con altre istituzioni.

5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha promosso un vasto progetto di approfondimento comune dei possibili indirizzi per rilanciare il ruolo delle Assemblee, attraverso 5 commissioni di studio, ciascuna guidata da un

presidente di Assemblea. Il progetto individua 5 tematiche per la riorganizzazione delle Assemblee e delle politiche che ad esse fanno o dovrebbero far capo:

1. armonizzazione delle fonti;
2. autonomia organizzativa;
3. integrazione tra le funzioni legislativa, di indirizzo e controllo;
4. rapporti con gli altri livelli territoriali;
5. comunicazione con la comunità regionale e i cittadini.

Il progetto si avvale della collaborazione con la Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito del protocollo di intesa siglato il 28 giugno 2007 per lo scambio di esperienze fra le Assemblee legislative in tema di ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, di rafforzamento degli apparati di supporto e dei metodi della legislazione.

Ciascuna delle 5 tematiche indica una finalità da perseguire attraverso uno svolgimento integrato delle diverse fonti normative regionali facenti capo alle Assemblee (statuti, regolamenti interni dei Consigli e leggi quadro per i principali settori di governo). In analogia con le tendenze già manifestatesi nell'ambito del Parlamento nazionale, si punta a rafforzare l'autonomia organizzativa delle Assemblee e a sviluppare nuovi procedimenti all'interno e all'esterno delle Assemblee in grado di interagire con l'Esecutivo e gli altri livelli territoriali nello svolgimento delle maggiori politiche pubbliche fra Stato, Regioni e Unione europea.

5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche

Le Assemblee dovrebbero essere messe in condizione di intervenire non per frammenti, intercettando solo alcuni segmenti dei processi decisionali o singoli dettagli legati ad interessi specifici, ma sui grandi orientamenti delle politiche regionali e sulle loro congiunzioni con le politiche nazionali ed europee. A tal fine, è rilevante la capacità dei Consigli di conoscere e di partecipare in piena consapevolezza alla definizione, sulla base di proposte delle Giunte, di programmi di azione

articolati in obiettivi e scadenze verificabili attraverso interventi puntuali di controllo sui passaggi cruciali, nei principali settori di competenza regionale (sanità, ambiente, pianificazione territoriale, uso dei fondi strutturali europei).

5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti

Questi obiettivi presuppongono una più forte organizzazione interna delle Assemblee legislative.

In primo luogo, va rafforzata l'autonomia e quindi la capacità dell'Assemblea di esprimere in forma unitaria la intera comunità regionale. Ciò presuppone di potenziare il ruolo di garanzia e di sintesi istituzionale del Presidente dell'Assemblea, in analogia al ruolo svolto dal Presidente nelle due Camere del Parlamento nazionale.

In questa prospettiva gli apparati amministrativi dei Consigli vanno rafforzati in modo da renderli pienamente idonei al supporto degli organi politici nelle procedure di interazione fra assemblee legislative e giunte, evitando ogni "fuga in avanti" che punti all'autonomizzazione di segmenti di procedure o di singole unità di eccellenza. Si deve a questo fine puntare al miglioramento della coesione interna degli apparati, a rafforzare l'orientamento alla missione specifica del supporto agli organi legislativi, a sviluppare le capacità delle strutture di svolgere la propria attività sulla base di una visione integrata delle funzioni politiche affidate ai Consigli.

Gli apparati di supporto dovrebbero essere in grado di elaborare e verificare il flusso delle informazioni anche attraverso opportune forme di collaborazione con altri centri specializzati che la comunità regionale esprime.

5.4 *Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari*

Altro punto decisivo è il rafforzamento della capacità istruttoria delle Commissioni consiliari. La funzione istruttoria va estesa dall'attività legislativa in senso proprio all'attività di indirizzo e di controllo, attraverso la previsione, da parte dei regolamenti consiliari e delle leggi ordinamentali regionali, di adeguate procedure nell'ambito delle quali le Giunte forniscano alle Commissioni consiliari le informazioni essenziali sulle questioni specifiche di ciascuna politica.

Per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, le clausole contenute nelle leggi di programmazione e controllo dovranno riguardare i meccanismi di svolgimento delle politiche o la valutazione di impatto concernenti i risultati di singoli interventi o di intere politiche di competenza regionale.

I parametri dovranno essere previamente concordati fra Giunta e Consiglio ed essere inserite nelle procedure di lavoro ordinarie dei Consigli e in particolare delle Commissioni. Le Commissioni rappresentano infatti la sede di accumulazione di competenze specifiche nei diversi settori, nel cui ambito possono essere più adeguatamente svolte le funzioni di tipo istruttorio, quelle consultive e quelle di controllo. Attraverso di esse si può realizzare una articolata struttura, in grado di dialogare da un lato con gli organi dell'Esecutivo, dall'altra con la realtà esterna alle istituzioni regionali e con la società civile.

La valorizzazione del lavoro in commissione comporta anche la piena adozione di una modalità di lavoro a rete, attraverso il concorso nelle fasi istruttorie delle Commissioni investite in sede consultiva e il contributo che può venire dalle c.d. "commissioni filtro" sui profili di carattere trasversale (ad iniziare da quello riguardante la compatibilità finanziaria delle decisioni legislative). In questo ambito potranno esservi anche corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni. Infine, una garanzia di equilibrio complessivo può essere data dalla formalizzazione della previsione per cui le Presidenze di alcune Commissioni di garanzia spettano alle opposizioni.

5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro

Per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, non bastano le modifiche ai regolamenti e alla organizzazione interna, ma le procedure assembleari devono completarsi attraverso specifiche norme legislative, che regolino in modo parallelo e coordinato i comportamenti dell'Esecutivo e i rapporti tra Esecutivo e Assemblea.

Occorrono quindi leggi quadro per le maggiori politiche regionali, in analogia con quanto avviene nei rapporti tra Parlamento e governo a livello nazionale. I regolamenti parlamentari sono infatti coordinati con norme legislative di tipo procedurale, che regolano i comportamenti dell'Esecutivo e i rapporti con il Parlamento (legge di contabilità, "legge La Pergola", grandi leggi delega sulle maggiori politiche pubbliche). Tali leggi prevedono poteri o meccanismi di controllo del Parlamento, che si inseriscono nei processi decisionali guidati dall'Esecutivo, cui corrispondono procedure parlamentari definite dai regolamenti interni.

Per riformare le Assemblee è perciò indispensabile un approccio integrato, che consideri contemporaneamente norme di rango statutario, regolamenti interni e leggi quadro, armonizzando le fonti sul funzionamento del sistema di governo e in particolare sul rapporto tra Esecutivo e Assemblee.

Nell'ambito delle singole politiche dovranno poi agire specifiche clausole di controllo che dovranno riguardare i meccanismi di svolgimento delle politiche o la valutazione di impatto concernenti i risultati di singoli interventi o di intere politiche di competenza regionale.

I parametri dovranno essere previamente concordati fra Giunta e Consigli ed essere inserite nelle procedure di lavoro ordinarie dei Consigli e in particolare delle Commissioni. In tale ambito potranno essere previsti corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni.

5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia

Tutte queste forme di procedimentalizzazione interna ed esterna alle Assemblee non complicano, ma al contrario rendono visibile e valutabile anche agli occhi dei cittadini il percorso delle politiche pubbliche.

Si tratta di possibili iniziative per dare sostanza al ruolo democratico della rappresentanza politica nel miglioramento della coerenza complessiva dei processi decisionali, nel controllo dei risultati delle politiche pubbliche e delle corrispondenti risorse finanziarie impiegate.

La finalità complessiva è quella di valorizzare pienamente le potenzialità dell'autonomia riconosciuta ai Consigli regionali, ai fini di un miglioramento complessivo del funzionamento del sistema. La convinzione è che le Assemblee elettive dispongano di ampi margini di manovra per riaffermare il proprio ruolo politico.

La condizione per un effettivo passo in avanti in questo senso è rappresentata da un uso dell'autonomia di questi organi che non sia impostato in termini autoreferenziali, ma sia al contrario indirizzato per riaffermare la funzione di sintesi della rappresentanza politica. Questa azione va svolta sia sul versante degli strumenti e delle procedure per l'indirizzo e il controllo degli esecutivi, sia sul piano del collegamento con gli altri livelli di governo, dall'Unione europea agli enti locali.

La valorizzazione dell'autonomia delle Assemblee rappresentative può risultare, dunque, una delle condizioni per il conseguimento di una serie di obiettivi cruciali: il contrasto alla dispersione delle risorse pubbliche e alla frammentazione dei processi decisionali; la definizione di criteri esigenti di economicità e di efficienza per il funzionamento degli apparati pubblici; la messa a punto di parametri trasparenti per la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

APPENDICE

La legislazione regionale sulle Agenzie

1.1. Sviluppo delle Agenzie regionali

In quest'ultimo decennio le Regioni, di pari passo con la messa a punto di nuovi e più adeguati procedure e strumenti per il governo della finanza regionale, hanno dedicato un forte impegno al riassetto della propria organizzazione. Nell'ambito di questo riassetto, particolarmente interessante è la diffusione del fenomeno delle Agenzie.

Questo nome non identifica, in realtà, una figura organizzativa unica o dai caratteri ben determinati. Così come nei Paesi di matrice anglosassone e scandinava, in cui la formula ha avuto origine e più ampia diffusione, così anche da noi l'unico tratto veramente caratterizzante delle Agenzie è la giustapposizione al modello - proprio dei ministeri statali e delle ordinarie strutture della Regione - di una amministrazione organicamente dipendente dal vertice politico (ministro, assessore). La distinta soggettività (rispetto all'amministrazione regionale) e la relativa autonomia non fanno peraltro venire meno, per le Agenzie regionali - così come avviene anche per le Agenzie statali - la soggezione all'indirizzo e vigilanza della Giunta quale organo titolare del potere Esecutivo, sebbene in taluni casi singole norme prevedano anche forme di collaborazione diretta con gli organi consiliari.

A parte quest'unico tratto unificante, le Agenzie regionali presentano una rilevante varietà di modelli organizzativi.

Vi sono Agenzie dotate esclusivamente di autonomia gestionale e di bilancio, secondo il modello dell'amministrazione o azienda autonoma; e vi sono Agenzie con maggiore autonomia, non solo gestionale ma anche amministrativa ed organizzativa, nonché dotate di personalità giuridica, secondo il modulo dell'ente pubblico strumentale o ausiliario. E ancora, talune Agenzie regionali hanno forma consortile ed altre societaria, con, in

entrambi i casi, una accentuazione dei tratti privatistici del modello organizzativo/gestionale.

In generale, la scelta per questa formula sembra rispondere a tre ordini di motivazioni.

La prima è di tipo “funzionale”. La soluzione dell’Agenzia sembra la più idonea a soddisfare le esigenze di attività a forte contenuto tecnico, difficilmente riconducibili ai moduli organizzativi tendenzialmente gerarchici delle ordinarie amministrazioni e richiedenti, inoltre, forte elasticità nell’impiego delle professionalità. In fondo, si tratta delle stesse motivazioni che, sin dagli anni ’30 del secolo passato, hanno spinto lo Stato a creare enti e società pubbliche e da ultimo, per l’appunto, agenzie statali distinte dall’apparato centrale.

La seconda motivazione, spesso ma non necessariamente congiunta alla prima, è di tipo “gestionale”. L’autonomia dell’Agenzia offre la possibilità di separare nettamente *budget* e personale dedicati alla missione dell’Agenzia dalle risorse umane e finanziarie impegnate nelle funzioni tradizionali dell’amministrazione regionale. Questo significa (o può significare) differenti modalità di selezione, inquadramento e carriera per i dipendenti, differenti retribuzioni, differenti procedure di gestione finanziaria e contrattuale.

La terza motivazione, emersa più di recente, è di tipo “istituzionale” e si lega alla evoluzione in senso federale del sistema amministrativo italiano. L’Agenzia regionale, soprattutto quando strutturata in forma consortile o societaria, può assumere i connotati di una “amministrazione composta”, espressione cioè non di un solo ente (la Regione) ma di una pluralità di enti (Regione, Province, Comuni, ecc.). Si tratta di una soluzione efficace ogni qual volta differenti livelli istituzionali siano coinvolti a livello operativo nella medesima funzione e non appaia idonea o conveniente una distribuzione dei ruoli su base esclusivamente procedimentale o territoriale.

L’Agenzia diviene, allora, il luogo in cui la funzione (per lo più analisi/elaborazione tecnica, ma anche pianificazione, progettazione, ecc.), pur ripartita giuridicamente/proceduralmente tra enti distinti, trova una prima ricomposizione. Essa risponde alle esigenze di

integrazione/raccordo poste dalla articolazione crescente dei sistemi amministrativi, secondo quella stessa logica della “rete come forma organizzativa della collaborazione” (Cassese) che caratterizza sistemi funzionali o organizzativi di dimensione sopranazionale (dal WTO al FMI, inclusi molti settori di attività della stessa UE).

1.2. Ambiti di attività

Le Agenzie regionali si sono sviluppate soprattutto in tre settori: sanità, ambiente e territorio, lavoro. E' interessante rilevare che sia le Agenzie regionali ambientali che quelle per il lavoro sono nate su iniziale *input* della legislazione statale, in connessione col trasferimento di funzioni statali alle Regioni, ma si sono poi sviluppate (o sono state soppresse, come nel caso di alcune Agenzie per il lavoro) su autonoma iniziativa regionale.

Settore sanitario

Il disegno organizzativo del settore sanitario è tipicamente reticolare e vede da un lato lo Stato, con il Ministero della Salute e l'Agenzia statale per i Servizi sanitari regionali (ASSR, ente pubblico creato nel 1993 con funzioni di consulenza e assistenza tecnica, sottoposto dal 1997-99 ad indirizzo e vigilanza congiunti del Ministero della Salute e della Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali) e, dall'altro lato, le Regioni, con assessorato competente, le Asl e, in 11 Regioni, una Agenzia sanitaria regionale (prima istituita la ASR dell'Emilia-Romagna, ultima ad oggi la ASR della Sardegna).

Pressoché tutte le ASR hanno funzioni di assistenza tecnica ai fini della pianificazione sanitaria regionale, svolte formulando proposte per la elaborazione del piano sanitario regionale, elaborando schemi di direttiva su programmazione strategica, pianificazione operativa, organizzazione e vigilanza riguardo alle Asl, definendo criteri e parametri per il finanziamento di Asl, Irccs e strutture sanitarie accreditate, formulando pareri sui programmi di sperimentazione e, ancora, monitorando l'attuazione delle politiche sanitarie regionali e i bisogni di servizi sanitari.

Importanti e diffusi sono anche taluni compiti di tipo operativo, come la gestione centralizzata per conto delle Asl di segmenti comuni di attività, o la istruttoria di provvedimenti di accreditamento in ambito sanitario.

A queste funzioni tendenzialmente “comuni” si aggiungono poi, presso l’una o altra ASR, altre competenze, dalla elaborazione di una relazione annuale sullo stato del SSR (Puglia, Marche, Emilia-Romagna) all’assistenza alle Asl nello sviluppo di strumenti di controllo di gestione, fino alla formulazione di ipotesi tecniche per il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (Sardegna)².

In generale, le ASR operano come organismo strumentale a supporto della Giunta regionale (e, in specie, dell’assessorato competente), cui competono l’indirizzo e vigilanza e la nomina degli organi di vertice (Presidente o Direttore, ecc.). In Toscana, tuttavia, la funzione di supporto e consulenza tecnica dell’Agenzia è svolta congiuntamente nei confronti di Consiglio e Giunta e spetta al Consiglio la nomina di Presidente e Consiglio di amministrazione. In altre tre Regioni la legge ha comunque previsto, tra ASR e Consiglio, un raccordo diretto e non mediato dalla Giunta, attraverso la trasmissione della relazione annuale sull’attuazione del piano sanitario regionale direttamente dalla Agenzia alla competente Commissione consiliare (Puglia) o la possibilità per le Commissioni consiliari di avvalersi dell’Agenzia ai fini delle attività di competenza (Veneto, Sardegna). Tali previsioni non sembrano, tuttavia, sufficienti a modificare il regime istituzionale di dipendenza dell’Agenzia, trasformando la dipendenza dall’organo titolare del potere Esecutivo regionale in codipendenza contestuale da Giunta e Consiglio.

Settore ambiente e territorio

Il disegno organizzativo del settore ambientale è anch’esso reticolare e per molti versi analogo a quello del settore sanitario. Anche qui, infatti, coesistono una struttura nazionale articolata (Ministero dell’Ambiente e Agenzia per l’ambiente e i servizi tecnici-APAT, riorganizzata nel 1999) e

² Per approfondimenti, cfr. A.Cavallo, *Le Agenzie sanitarie regionali*, in www.assr.it (sito dell’Agenzia per i servizi sanitari regionali).

strutture regionali e delle Province autonome. Queste ultime sono a loro volta costituite, oltre che dai competenti uffici dell'amministrazione regionale, da Agenzie per l'ambiente (ARPA-APPA), previste dalla legge n. 61/1994³ in sostituzione dei preesistenti presidi multizonali di prevenzione ma concretamente istituite, da ciascuna Regione, con propria legge, negli anni successivi, fino alle attuali 21 (19 per le Regioni e 2 per le Province autonome).

Un accordo volontario del 1999 tra APAT, ARPA e APPA ha poi dato vita all'Osservatorio sull'organizzazione e gestione delle Agenzie regionali e provinciali per l'ambiente (ONOG), organismo consortile la cui principale attività è il costante monitoraggio e supporto tecnico al completamento del sistema delle Agenzie ambientali. Nello stesso tempo, mediante accordi tra APAT e altri organismi prevalentemente pubblici (CNR, ENEA, Dipartimenti universitari, ecc.) sono stati creati Centri tematici nazionali, che, nell'ambito del descritto sistema di *governance* ambientale a rete, assolvono alla funzione di nodi tematici chiamati ad approfondire specifiche problematiche (atmosfera e clima, natura e biodiversità, agenti fisici, rifiuti, acque interne e marino-costiere, territorio e suolo), supportando in tali ambiti l'APAT.

Come il sistema delle Agenzie sanitarie regionali, anche quello delle Agenzie regionali per l'ambiente si è consolidato gradualmente nell'ultimo decennio. Quasi sempre le leggi regionali hanno ampliato l'ambito di autonomia e competenza delineato, per questi organismi, dalla legge statale del 1994 e, di fatto, ne hanno determinato la transizione da articolazioni regionali di una rete nei fatti ancora nazionale a veri e propri enti pubblici regionali.

In primo luogo, tutte le Agenzie per l'ambiente sono state chiamate, dalla legislazione regionale, ad esercitare funzioni di controllo in materia di scarichi idrici e siti inquinanti, nonché compiti di monitoraggio ambientale su corsi d'acqua superficiali, laghi e corpi idrici artificiali. Quasi tutte, inoltre, concorrono alla istruttoria di programmi e piani in materia ambientale. Circa il 70% delle Agenzie esercitano, poi, altre attività di

³ Legge 21 gennaio 1994, n.61, di conversione del D.L. 4 dicembre n. 1993, n. 498. Le Agenzie regionali e provinciali sono state istituite in sede di conversione.

controllo, monitoraggio e analisi (dai controlli ambientali integrati alle emissioni atmosferiche e alle attività legate a rifiuti e discariche, dalle acque marine al suolo e alle radiazioni ionizzanti, dalle acque potabili agli alimenti, fino alle verifiche impiantistiche e al biomonitoraggio). Infine, ad alcune Agenzie regionali sono attribuiti anche compiti in tema di climatologia, idrogeologia, ecotossicologia, ecc.

Nell'insieme, i controlli ambientali rappresentano il 40% dell'attività, i monitoraggi e analisi nell'area ambiente e salute il 25%, gli interventi nell'area della protezione civile il 19% e le altre attività il 16%. Gli utenti principali di queste attività sono Regione ed enti locali (53%), il sistema sanitario (25%), Ministero dell'Ambiente e APAT (2%), magistratura e forze dell'ordine (9%), privati (7%)⁴.

Sotto il profilo istituzionale, le Agenzie Regionali per l'Ambiente, così come quelle sanitarie, si presentano quali organismi strumentali dipendenti dalla Giunta, che nomina il direttore e indirizza e controlla l'attività. Degno di menzione è tuttavia il fatto che in quattro Regioni è il Consiglio a nominare, su proposta della Giunta, il direttore dell'ARPA (Basilicata, Lazio, Lombardia, Veneto), e che in due Regioni il Consiglio esamina preventivamente bilancio e programmi annuali e pluriennali di attività dell'ARPA (Basilicata, Lazio).

Settore lavoro

Anche le Agenzie regionali per il lavoro devono la propria origine ad una iniziativa statale. Infatti, il d.lgs. 469/1997 sul trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di mercato del lavoro prevede che, in ciascuna Regione, le funzioni di "assistenza tecnica e monitoraggio a supporto delle politiche attive del lavoro" e di "collegamento con il sistema informativo del lavoro" fossero affidate "ad apposite strutture regionali dotate di personalità giuridica, e autonomia patrimoniale e contabile" (art. 4, c. 2, lett. d).

⁴ Per approfondimenti, cfr. APAT-ONOG, *3° Rapporto Benchmarking. Le Agenzie ambientali a confronto*, 2006, in www.apat.gov.

In concreto, però, non in tutte le Regioni opera attualmente una Agenzia o ente per il lavoro. Infatti, nella Regione Sicilia e nella Provincia autonoma di Bolzano l'organismo previsto dal d.lgs 469 non è mai stato istituito, e le funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio a supporto delle politiche attive del lavoro sono state svolte direttamente dagli uffici regionali. Ma ancora più significativo è il fatto che in altre sei Regioni – Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Toscana e Umbria – l'Agenzia, inizialmente istituita, sia stata poi soppressa nel biennio 2005-2006, con restituzione delle relative attività alla struttura regionale ordinaria. Questa opzione organizzativa sembra rispecchiare un possibile minor contenuto tecnico della attività delle Agenzie del lavoro rispetto alle Agenzie regionali operanti negli altri settori già visti e, conseguentemente, la valutazione dei legislatori di alcune Regioni che le funzioni possano, in questo caso, essere demandate allo stesso apparato regionale che svolge le altre competenze in tema di lavoro, con sinergie organizzative e minor costo.

Ove operanti, le Agenzie del lavoro si presentano comunque come organismi strumentali (a seconda dei casi, ente pubblico o struttura con relativa autonomia) sottoposti ad indirizzo e controllo della Giunta.

Come per sanità e ambiente, anche nel settore del lavoro il sistema organizzativo nazionale ha ormai assunto carattere reticolare. Le strutture regionali si interfacciano, infatti, con il Ministero del Lavoro e con le sue Agenzie tecniche (Isfol e, soprattutto, Italia Lavoro) ed hanno un ruolo importante all'interno dei due grandi *network* informatici promossi, in questo settore, dal Ministero del lavoro in ottica e con forte connotazione federativa: Sistema informativo del lavoro (SIL) e Borsa lavoro informatizzata.