

Il **Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea** è realizzato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati congiuntamente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in cooperazione – per la elaborazione dei dati sulla legislazione regionale - con l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e – per l'analisi della giurisprudenza costituzionale – dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Il Rapporto, giunto alla XI edizione, analizza gli andamenti della legislazione statale, regionale ed europea individuandone le principali tendenze. La nota di sintesi, a cura dell'Osservatorio legislativo della Camera dei deputati, propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del rapporto. In tal modo la successione delle note di sintesi costituisce un filo conduttore che si sviluppa e si ricollega da un anno all'altro.

La **Nota di Sintesi del Rapporto 2009** compie una ricognizione sulla articolazione delle politiche pubbliche nazionali tra Stato e Autonomie traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e le loro prospettive. Le **sedici politiche pubbliche di carattere nazionale** fino ad ora analizzate sono scelte in relazione alla loro attitudine a mettere in evidenza differenziati processi di riarticolazione delle politiche pubbliche in atto su base prevalentemente territoriale.

Le politiche oggetto di analisi sono le seguenti: agricoltura, sostegno agli apparati produttivi, energia, tutela dell'ambiente, gestione dei rifiuti, governo del territorio, infrastrutture strategiche, protezione civile, politiche abitative, trasporti, politiche attive del lavoro, formazione professionale, ordine pubblico e sicurezza, immigrazione, sanità, servizi socio-educativi.

Dall'analisi emerge un quadro di forte cambiamento e si nota come negli ultimi anni si siano andati accumulando diversi **fattori che spostano verso i rapporti tra i livelli territoriali il cuore di importanti processi di governo creando nuove forme di bilanciamento e reciproco controllo tra poteri centrali, regionali e locali**, tra i quali oggi si sviluppano tutti i principali processi democratici. Tali processi si sviluppano in forme assai differenziate nei settori più esposti al cambiamento in relazione alla natura delle attività ed ai criteri per la distribuzione delle competenze che variano enormemente da un settore all'altro. Questa differenziazione è accentuata dalla mancanza di un quadro unitario di carattere ordinamentale e finanziario, che incide negativamente sul funzionamento del sistema e sulla adeguatezza delle procedure di raccordo. Con questo non piccolo limite, il dato comunque positivo è che questi processi tendono a configurare, per i rispettivi comparti, vere e proprie politiche di carattere nazionale alle quali concorrono pienamente le autonomie territoriali anziché una politica statale cui si aggiunge l'esercizio di competenze regionali o locali. Per questa ragione i rapporti tra gli esecutivi divengono il centro di tali processi e la legislazione statale non esercita più una funzione pienamente regolativa o direttiva, ma spesso offre solo una base procedurale ovvero interviene per aspetti parziali o meramente finanziari. Il carattere nazionale e spesso intersettoriale delle politiche e il collegamento con una molteplicità di attori esterni comportano che le procedure regolate in via legislativa includano il mantenimento di complessi equilibri tra diverse finalità e gradi elevati di compatibilità ordinamentale o finanziaria. Una legislazione di questo tipo è per sua natura sottoposta alla esigenza di una forte guida da parte degli esecutivi stessi.

In questo stesso quadro la nota considera e interpreta positivamente il **ridimensionamento della legge finanziaria** che è l'innovazione di maggior rilievo nel panorama legislativo del Parlamento dall'inizio della XVI legislatura. Sono allo stesso modo considerate le altre riforme istituzionali che in questa prima parte della legislatura sono riuscite a farsi strada e guadagnare consenso: il coordinamento della finanza pubblica ed il federalismo fiscale, la riforma della contabilità pubblica e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. In questa direzione si intravede la prospettiva di un assestamento del

sistema di governo territoriale intorno a grandi assi strategici sui quali le Assemblee potrebbero ben esercitare sostanziali funzioni di indirizzo e controllo, quale che sia il ruolo che spetta alla legislazione. In particolare, la legge 42/2009 di delega sul federalismo contiene l'esempio di innovative procedure di raccordo tra Parlamento Governo e Autonomie nella fase di attuazione.

Di fronte all'emergere delle tendenze sopra delineate, in gran parte irreversibili ed anzi destinate ad essere portate a compimento, le Assemblee regionali dovrebbero guardare di più alle caratteristiche sostanziali dei processi di governo come punto di riferimento per il loro futuro sviluppo. Per il Parlamento nazionale il discorso passa dalle problematiche circa l'utilizzo degli strumenti legislativi sotto maggior controllo dell'esecutivo (finanziaria, deleghe e decreti legge), verso le tendenze più recenti, che spingono questi stessi strumenti verso compiti limitati e strumentali rispetto a decisioni di più ampia portata assunte fuori di essi.

Parlamento e Assemblee regionali sono chiamate a ricercare nuovi strumenti per esercitare le loro fondamentali funzioni di discutere e legittimare l'indirizzo politico e di controllarne lo svolgimento nel concreto articolarsi delle singole politiche pubbliche.

A tal fine alle Assemblee legislative serve preliminarmente e urgentemente di **conoscere** in modo specifico la dinamica reale dei processi di governo all'esterno delle loro procedure, ma anche il complessivo sistema che si sta delineando. A questa esigenza il Rapporto 2009 offre una prima risposta di metodo e di ampia esemplificazione. In questa stessa direzione lavorano la nuova banca dati comune tra le Assemblee legislative avviata quest'anno nell'ambito della formazione del Rapporto e la nuova sezione del rinnovato Sito Internet della Camera dei deputati che organizza una forma di informazione sintetica, costantemente aggiornata, sulle grandi tematiche della politica nazionale e sui temi di interesse per l'attività parlamentare nel senso più ampio.

Ancora più importante è l'esigenza di una **discussione di carattere politico** sul grado di garanzia democratica, di trasparenza e responsabilità dei processi di governo che le procedure attuali prevedono, anche con riferimento agli organismi nei quali si accentrano le decisioni, quali il CIPE e la Conferenza unificata Stato Autonomie o la Protezione civile etc., nonché sull'adeguatezza delle procedure interne alle stesse Assemblee legislative, sia con riferimento alle nuove forme del procedimento legislativo, sia con riferimento alla ormai necessaria "specializzazione" tematica delle procedure di indirizzo, controllo e informazione, sia, infine, con riferimento all'esigenza di individuare strumenti per esprimere le ragioni della politica generale che si connettono alla rappresentanza attraverso il raccordo tra esecutivi e assemblee, rispetto a impostazioni più settoriali o burocratiche.

Dopo la formazione del **Comitato paritetico tra i rappresentanti delle Assemblee legislative nazionali e regionali**, la presentazione del Rapporto costituisce l'occasione di un dibattito sui temi oggetto di riflessione nell'ambito di questo organismo di raccordo, alla quale il Rapporto fornisce una base di discussione, come è già avvenuto nelle due precedenti occasioni a Palermo nel 2007, in coincidenza con la prima formazione del Comitato nella precedente legislatura, ed a Venezia nel 2008, dopo la sua ricostituzione.

La nota di sintesi viene pubblicata in edizione provvisoria e verrà aggiornata alla luce del dibattito di Torino per essere stampata in edizione definitiva come primo tomo del Rapporto (il secondo tomo è invece già distribuito in edizione definitiva).

Organizzazione:

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome
via P. Cossa, 41 – 00193 Roma – tel. 0636003673
e-mail: segreteria@parlamentiregionali.it

Consiglio regionale del Piemonte
Palazzo Lascaris
via Alfieri, 15 10121 Torino – tel. 0115757357
e-mail: rel.esterne@consiglioregionale.piemonte.it



PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

EVENTO PROMOSSO DAL COMITATO PARITETICO
SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI,
CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

LA RIARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Palazzo Madama

Museo Civico d'Arte antica, Sala del Senato

Piazza Castello – Torino

venerdì, 30 ottobre 2009



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

ore 10.00
SALUTI (7m)

Davide Gariglio
Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Sergio Chiamparino
Sindaco di Torino

ore 10.15
DISCUSSIONE

Presiede i lavori il Presidente del Consiglio regionale del Piemonte **Davide Gariglio**

Intervento del Presidente della Camera dei deputati **Gianfranco Fini** (15m)

ore 10.30
RELAZIONI INTRODUTTIVE (10m)

ESECUTIVI E ASSEMBLEE NELLO SVOLGIMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI TRA STATO E AUTONOMIE

Rosy Bindi
Vice Presidente della Camera dei deputati e
Presidente del Comitato di vigilanza
per l'attività di documentazione

Carlo Vizzini
Presidente della Commissione Affari
costituzionali del Senato della Repubblica

Monica Donini
Presidente dell'Assemblea legislativa
dell'Emilia-Romagna e Coordinatrice della
Conferenza dei Presidenti delle Assemblee
legislative delle Regioni e delle Province autonome

Mercedes Bresso
Presidente della Regione Piemonte

Pausa caffè (15m)

ore 11.30
DIBATTITO con interventi programmati
dei Presidenti dei Consigli regionali alternati
ai componenti del Comitato paritetico (7m)

Lino Duilio
Presidente del Comitato per la legislazione
della Camera dei deputati

Enzo Bianco
senatore

Giuseppe Calderisi
deputato

Carlo Alberto Tesserin
Vice Presidente del Consiglio regionale del Veneto

Adriana Poli Bortone
senatore

Manuela Dal Lago
deputato

Bruno Astorre
Presidente del Consiglio regionale del Lazio

Mario Pepe
Vice Presidente della Commissione parlamentare
per le questioni regionali

Pietro Pepe
Presidente del Consiglio regionale della Puglia

Prospero De Franchi
Presidente del Consiglio regionale della Basilicata

Michele Cossa
Vice Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

Enzo Lucchini
Vice Presidente del Consiglio regionale della Lombardia

ore 13.00
INTERVENTI CONCLUSIVI (10m)

Alberto Cerise
Presidente del Consiglio regionale della
Valle d'Aosta e Vice Coordinatore
della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee
legislative delle Regioni e delle Province autonome

Vannino Chiti
Vicepresidente del Senato della Repubblica

Antonio Leone
Vicepresidente della Camera dei deputati

Buffet