

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2010 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Nota di sintesi

**LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
E LE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA**

XVI LEGISLATURA – 29 NOVEMBRE 2010

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.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

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. Stelio Mangiameli, 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.

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

Nota di sintesi: LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E LE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

- Allegati: Analisi di quattro politiche pubbliche euronazionali
(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")

PARTE III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)

PARTE VI

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)

Indice del tomo I

NOTA DI SINTESI LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E LE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PREMESSA	3
LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2010 Le Assemblee legislative e le nuove strategie dell'Unione europea	9
▪ 1. Temi globali, strategie della Unione europea e loro influenza sulla impostazione delle maggiori politiche nazionali	9
- 1.1 <i>Nuove tendenze comuni a diversi settori strategici</i>	9
- 1.2 <i>Lo "spiazzamento" delle Assemblee rappresentative e l'esigenza di un loro più forte ruolo</i>	11
▪ 2. La genesi delle politiche pubbliche europee: programmazione e strategia	13
▪ 3. La crescita della funzione di impulso e di indirizzo delle Istituzioni dell'Unione europea a maggiore tasso di politicità	17
▪ 4. La parlamentarizzazione (ancora insufficiente) delle politiche pubbliche europee	19
▪ 5. Ulteriori sviluppi del Trattato di Lisbona per lo svolgimento delle politiche pubbliche europee	24
▪ 6. La parlamentarizzazione delle politiche europee nella esperienza italiana	26
▪ 7. Modelli di politiche tra Stato, Regioni e Unione europea (politiche euro-nazionali)	32
- 7.1. <i>I modelli di politiche pubbliche euro-nazionali</i>	32
- 7.2. <i>I vincoli di finanza pubblica e il nuovo sistema di governance economica</i>	35
- 7.3. <i>La nuova governance economica europea, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel sistema euro-nazionale italiano</i>	37
▪ 8. Considerazioni conclusive	41

NOTA DI SINTESI

LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E LE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

Il Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea della Camera dei deputati giunge quest'anno alla dodicesima edizione.

Il Rapporto è promosso dal Comitato paritetico Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali congiuntamente al Comitato per la legislazione della Camera.

E' predisposto congiuntamente dalle amministrazioni della Camera dei deputati e delle Assemblee regionali allo scopo di fornire alle Assemblee legislative la conoscenza aggiornata sugli andamenti complessivi della legislazione, sull'interazione normativa tra i diversi livelli territoriali e sulla evoluzione reale dei metodi della legislazione tra Stato e autonomie, secondo la incisiva espressione dell'articolo 5 della Costituzione per il quale la Repubblica adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il Rapporto analizza, per ciascun periodo, la dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni ed Unione europea, studiando in particolare le loro connessioni con i metodi, le tipologie, le procedure ed i contenuti della legislazione, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Il Rapporto è introdotto da una Nota di sintesi, che sviluppa un tema chiave per valutare l'evoluzione del sistema "Unione europea, Stato e Regioni". La Nota di sintesi è basata su una specifica ricerca di dati, come ogni altra parte del Rapporto. La relativa documentazione è pubblicata in allegato alla Nota stessa.

L'analisi dei processi normativi tra i livelli territoriali è dunque il tema dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, mentre le Note di sintesi hanno negli anni allargato lo sguardo per monitorare l'evoluzione dell'intero sistema dei rapporti tra i livelli territoriali e la effettiva articolazione delle politiche pubbliche.

Fin dalla prima edizione del 1998, la Nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, corrisponde alle maggiori politiche pubbliche nell’ambito della Unione europea e in particolare in Italia. La legislazione complessa tende a dispiegarsi attraverso i diversi livelli territoriali (Unione europea, Stato e Regioni) e si caratterizza per grandi finalità, che comprendono e intrecciano interventi in una pluralità di materie e settori di diversa natura e competenza. Il massimo esempio di questa forma di legislazione sono le grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge finanziaria e leggi collegate, il sistema della legge comunitaria e dei suoi processi di attuazione), arrivate a ricomprendere buona parte della legislazione annuale di maggiore rilevanza.

In questo ambito si sono sviluppate anche le nuove forme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo.

Le procedure della legislazione complessa risultano da uno strettissimo intreccio tra norme legislative (sul versante dell’esecutivo) e regolamenti delle Camere (sul versante parlamentare). Pertanto i poteri di autorganizzazione del Parlamento (con la tradizione di larga intesa che li caratterizza) influenzano la configurazione delle diverse tipologie di legislazione complessa, essendo ciascuna individuata da una specifica procedura parlamentare e da un rapporto differente tra legislativo ed esecutivo. I diversi strumenti legislativi vengono quindi definiti, nella cornice dei principi costituzionali, attraverso una legge ordinaria che arriva ad assumere una particolare rilevanza ordinamentale a causa del reciproco rinvio con le norme dei regolamenti parlamentari, che conferiscono alla legge stessa una particolare capacità di regolare la procedura di formazione di altre leggi.

Le Note di sintesi hanno poi delineato un preciso percorso, evidenziando come le nuove forme di legislazione siano in Italia un modo di manifestarsi delle grandi trasformazioni dell’economia e dei nuovi rapporti tra pubblico e privato nell’epoca contemporanea. Esse si

collegano agli effetti del processo di europeizzazione e alle grandi finalità di politica generale da esso indotte nel campo della finanza pubblica, dell'economia e nella tutela di valori o diritti, trasversali rispetto ai settori e ai livelli territoriali (concorrenza, ambiente, sicurezza, privacy, etc.). Inoltre, le forme di legislazione complessa tendono ad articolarsi ulteriormente lungo il parallelo sviluppo di nuovi rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'ambito delle maggiori politiche pubbliche.

Anche sotto la spinta di questi fattori, la redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie è stata molto più ampia e profonda di quanto comunemente si pensi e si è svolta attraverso processi autonomi ed in tempi differenziati per ciascuna politica pubblica, oltre che indipendenti dalla riforma costituzionale, anche se infine convergenti con essa.

E' stata la giurisprudenza della Corte Costituzionale a offrire una chiave di lettura unitaria del sistema. Attraverso la giurisprudenza costituzionale le politiche legislative comunitarie, statali e regionali hanno fatto corpo con le norme costituzionali, determinando un indirizzo interpretativo coerente e ricco di prospettive.

Negli ultimi anni le Note di sintesi seguono quindi quello che – nella interpretazione da noi adottata – costituisce il vero e proprio asse dei processi di trasformazione normativa in atto. Tali processi di trasformazione investono in pieno il ruolo delle Assemblee legislative: l'analisi di questi effetti e le prospettive delle Assemblee in questi nuovi contesti costituiscono un parallelo filo rosso che lega tutte le nostre Note di sintesi fino a quella del presente Rapporto.

LE NOTE DI SINTESI PIÙ RECENTI

- A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti dalla legislazione complessa nei rapporti tra Stato ed 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 2004-2005 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, tutto 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 Rapporto 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota utilizza una specifica ricerca sul campo e si basa sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa). 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 l'integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri dell'Unione. 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 l'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.

- Nel Rapporto 2007 la Nota di sintesi è rivolta a delineare le linee evolutive per il progressivo assestamento del sistema dei rapporti tra i livelli territoriali, individuando il punto di crisi nella insufficienza delle procedure rispetto alle esigenze di funzionamento di un sistema così complesso. La carenza dei raccordi procedurali dipende anche da un difetto di conoscenza o di condivisione dei principi e delle caratteristiche di fondo del sistema che, alla luce del processo di europeizzazione, appaiono invece abbastanza forti e coerenti da sostenere il suo definitivo assestamento. La Nota 2007 individua nei maggiori punti di crisi e di stallo anche le leve per procedere ad un generale assestamento del sistema:*
 - La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte si concentrano e devono trovare una soluzione.*
 - Nelle Assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*
- La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. E' stata elaborata subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 (poi legge 5 maggio 2009, n. 42), che segna una svolta cruciale nell'assestamento "unitario" dell'intero sistema costituzionale disegnato dal Titolo V, che si è fino ad ora evoluto, nei diversi comparti, secondo una logica differenziata per ciascuna politica pubblica. La tesi esposta nella Nota riguarda la necessità di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescerne al*

tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità.

La prospettiva dell'approdo ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, che definisca in termini tendenzialmente stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione, implica necessariamente uno specifico ripensamento degli assetti istituzionali, anche a Costituzione vigente, con particolare riferimento alle Assemblee rappresentative ed alla definizione dei loro compiti e delle relative procedure.

La Nota di sintesi del Rapporto 2009 compie una ricognizione delle politiche pubbliche tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e sulle loro prospettive. La Nota si basa sull'analisi di un campione di sedici politiche pubbliche (agricoltura; sostegno degli apparati produttivi; energia; tutela dell'ambiente; protezione civile; gestione dei rifiuti; infrastrutture strategiche; governo del territorio; politiche abitative; trasporti; politiche attive del lavoro; formazione professionale; ordine pubblico e sicurezza; immigrazione; sanità; servizi socio-educativi), scelte in relazione alla loro attitudine a mettere in evidenza differenziati processi di riarticolazione delle politiche pubbliche in atto ed a definire una chiave di lettura per la ricostruzione del nuovo sistema di distribuzione dei poteri pubblici su base territoriale che si sta delineando.

Il primo dato tendenziale emerso dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.

LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2010

LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E LE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

1. Temi globali, strategie della Unione europea e loro influenza sulla impostazione delle maggiori politiche nazionali. 2. La genesi delle politiche pubbliche europee: programmazione e strategia. 3. La crescita della funzione di impulso e di indirizzo delle Istituzioni dell'Unione europea a maggiore tasso di politicità. 4. La parlamentarizzazione delle politiche pubbliche europee. 5. Ulteriori sviluppi del Trattato di Lisbona per lo svolgimento delle politiche pubbliche europee. 6. La parlamentarizzazione delle politiche europee nella esperienza italiana. 7. Modelli di politiche tra Stato, Regioni e Unione europea (politiche euro-nazionali). 8. Considerazioni conclusive.

1. Temi globali, strategie della Unione europea e loro influenza sulla impostazione delle maggiori politiche nazionali

1.1 Nuove tendenze comuni a diversi settori strategici

La Nota di sintesi del Rapporto 2010 si concentra sulla più recente evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea, incentrate in misura crescente intorno a grandi strategie di intervento su questioni di portata globale. In particolare, la Nota mette a fuoco l'influenza di questi nuovi modelli di *policy making* europeo nella configurazione delle maggiori politiche nazionali che attraversano tutti i livelli territoriali e la necessità di un riposizionamento delle Assemblee parlamentari.

Il ricorso a grandi strategie e programmi esprime la nuova funzione dell'Unione europea come luogo di elaborazione e "europeizzazione" delle problematiche globali che contrassegnano l'epoca contemporanea (emergenza ambientale e cambiamenti climatici; crisi economico-finanziaria e riequilibrio tra le grandi aree del mondo; flussi migratori e libera circolazione; diritti umani; zone di conflitto di rango mondiale; spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia...).

Tali strategie mirano a sommare le forze dei Paesi europei e a potenziarne l'azione nel fronteggiare le grandi e strutturali situazioni di criticità sopra richiamate; esse mescolano così dimensione internazionale e globale delle questioni e dei grandi negoziati presso le istituzioni mondiali con la dimensione e le specificità dei singoli Paesi.

Le strategie si collocano dunque al punto di incrocio tra le grandi dinamiche globali e la capacità di governarle in forma democratica anche attraverso la specificità delle diverse realtà nazionali e infra-nazionali, che comprende l'articolazione territoriale interna a ciascuno Stato.

Gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali si avvantaggiano così di una visione arricchita dalla sintesi delle loro esperienze e dalla capacità dell'Unione europea di rappresentare nel suo complesso una delle maggiori economie del mondo e di far valere questo ruolo ogni volta che riesce a muoversi in modo politicamente unitario.

Le strategie divengono, pertanto, matrici di concrete politiche nazionali in un quadro di vincoli e obiettivi che investono gli Stati nazionali e i diversi livelli territoriali al loro interno.

Al tempo stesso, nella impostazione e nello sviluppo di tali strategie resta ampio ed anzi tende a crescere lo iato tra la forza oggettiva delle motivazioni che le alimentano e la capacità di persuadere le opinioni pubbliche. Ciò richiede di aprire un dibattito pubblico che coinvolga i cittadini e chiama pertanto in causa il ruolo delle Assemblee rappresentative, cui questa Nota è ogni anno dedicata.

Per la ricerca di quest'anno sono stati prescelti quattro settori nei quali queste nuove tendenze si sono manifestate con maggiore evidenza (coordinamento delle politiche economiche europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo delle aree urbane) esprimendosi secondo modelli profondamente differenziati.

La ricerca mette in evidenza in primo luogo tre grandi tendenze comuni che caratterizzano il configurarsi di politiche di rango strategico nei diversi settori.

La prima tendenza riguarda l'estensione del ricorso a cornici strategiche e programmatiche sia nei settori in cui l'Unione legifera, sia in quelli in cui si limita all'adozione di meri indirizzi e orientamenti non vincolanti. Tali

cornici operano quindi prevalentemente qualificando e potenziando le politiche nazionali. Per un verso, i contenuti delle politiche nazionali possono svilupparsi usufruendo della elaborazione compiuta a livello europeo sulla base della comparazione di vaste esperienze in ambito europeo e globale. Per altro verso, la definizione di concrete finalità ed obiettivi si associa nelle strategie europee a verifiche di risultato. Queste caratteristiche, calandosi negli ordinamenti nazionali, favoriscono o addirittura impongono una ordinata redistribuzione di competenze e metodi di raccordo tra i livelli territoriali.

La seconda tendenza riguarda il rafforzamento delle istituzioni a massimo tasso di politicità - Consiglio europeo e Parlamento europeo - mentre la Commissione assume compiti preparatori e strumentali, nonostante resti investita formalmente del monopolio dell'iniziativa legislativa.

La terza tendenza riguarda il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali (anche in collegamento e in alleanza con il Parlamento europeo – vedi par. 4) e delle altre Assemblee legislative. Tale rafforzamento riguarda tuttavia i singoli progetti legislativi e non la formazione delle grandi politiche strategiche, che operano attraverso strumenti di elaborazione e di indirizzo destinate a tradursi in atti normativi solo nelle fasi attuative e per singoli aspetti settoriali, ove si perde spesso organicità e complessiva finalizzazione.

Queste tendenze comuni disegnano il contesto coerente in cui si muovono i differenti modelli di interazione tra Unione, Stati membri ed altri livelli territoriali nei quattro settori strategici oggetto della ricerca. Ciascuno di essi presenta – anche alla luce delle novità previste dal Trattato di Lisbona – problemi ed opportunità diverse per gli attori istituzionali ed in particolare per il rapporto tra Governi ed Assemblee legislative.

1.2 Lo “spiazzamento” delle Assemblee rappresentative e l’esigenza di un loro più forte ruolo

Alla luce di queste tendenze, lo scopo della presente Nota è contribuire alla discussione di ordine politico sui modi in cui rilanciare il ruolo delle Assemblee, a fronte di un loro “spiazzamento” rispetto ai più importanti processi decisionali che si esplicano attraverso rapporti tra gli esecutivi piuttosto che nella legislazione.

Si mette innanzi tutto in evidenza il valore ambivalente che dal punto di vista delle Assemblee assume la capacità dell'Unione europea di elaborare e portare avanti politiche di ampia portata e durata, capaci di attraversare i diversi livelli territoriali.

Da un lato, tali politiche, infatti, concentrano negli esecutivi e nelle sedi intergovernative sovranazionali l'impostazione degli indirizzi di maggiore valenza politica nonché il raccordo dei livelli territoriali e anche il confronto con il sistema produttivo e gli altri *stakeholders*. Ne consegue il travaso dei contenuti più importanti dalla legislazione in strumenti di raccordo tra la molteplicità degli attori interessati allo svolgimento delle politiche nei diversi livelli territoriali. Agli atti di rango legislativo sono invece demandati compiti strumentali di definizione delle procedure, dei presupposti e delle condizioni di operatività e di controllo dei processi decisionali più importanti (*si veda sul punto del ridimensionamento della funzione legislativa nella miscela che compone le politiche pubbliche la Nota di sintesi del Rapporto sulla legislazione 2009*).

A questo "svuotamento" dei contenuti della legislazione concorre anche la tendenza consolidata (*evidenziata nell'analisi della produzione normativa di cui alla Parte II del Rapporto*) a demandare la disciplina di materie apparentemente tecniche e dettagliate, ma di particolare importanza economica e politica, alla Commissione europea che le esercita mediante strumenti normativi e procedure non legislative (quali la comitatologia e con il Trattato di Lisbona gli atti delegati) ovvero alle sempre più numerose Agenzie europee. All'affermarsi di tale tendenza non è estranea l'influenza dei poteri economici per i quali è più agevole condizionare la formazione di decisioni a livello tecnico piuttosto che nelle sedi politiche. Le Assemblee, per recuperare il senso della rappresentanza politica, devono quindi combattere contro la tendenza alla loro neutralizzazione da parte degli esecutivi, delle maxiburocrazie europee e nazionali, dei diversi tipi di comitati di esperti, dei grandi interessi economici.

Le Assemblee rischiano pertanto di essere chiamate in causa solo per ratificare soluzioni giunte ad un grado di maturazione e negoziazione così elevato da non consentire alcun grado di effettiva partecipazione alla decisione. Molte delle procedure di indirizzo e controllo fin qui escogitate rischiano così di divenire mere sedi di accompagnamento e di commento prive di qualsiasi incidenza.

Dall'altro lato, a fronte della portata e della vastità delle politiche strategiche, entra in crisi la legittimazione delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea a condurle nella loro interezza. Il rafforzamento delle competenze legislative e del ruolo di indirizzo politico del Parlamento

europeo giova certamente alla legittimità dei processi decisionali europei. E' vero che la crescente valenza politica degli argomenti affrontati ha cominciato ad avvicinare le opinioni pubbliche nazionali ai dibattiti europarlamentari, un tempo considerati distanti o irrilevanti. Tuttavia, ciò non è sufficiente a superare il difetto di legittimazione soprattutto quando le questioni oggetto dell'intervento strategico europeo assumono la loro concreta fisionomia solo se riportate all'interno degli Stati membri e integrate con le specifiche problematiche attuative interne. E' in questa fase che i temi assumono la massima valenza politica e decisionale, che travalica e incrina la legittimazione degli esecutivi – a livello europeo e nazionale – ad adottare ed attuare decisioni di così alto livello senza coinvolgere le Assemblee.

Lo svolgimento delle politiche strategiche tra i vari livelli territoriali richiede inoltre al Parlamento e alle Assemblee regionali di operare quali sedi per la necessaria verifica della coerenza complessiva delle medesime politiche, della loro adeguatezza rispetto alle esigenze dei territori e del rapporto obiettivi- risultati.

Assume dunque un interesse politico e parlamentare massimo la esigenza di conoscere a fondo come queste strategie di alta portata politica nascono e come si evolvono, al fine di poter discutere di come i Parlamenti – ad ogni livello di governo – possono efficacemente interagire con tali processi, ampliandone la base formativa, la legittimazione democratica, la trasparenza e il controllo democratico.

Dallo studio di questi processi possono pertanto derivare molteplici stimoli e concrete indicazioni per il miglioramento del ruolo e dei metodi di intervento delle Assemblee legislative come organi di più alta politicità e rappresentanza democratica nel complesso svolgimento delle politiche contemporanee.

2. La genesi delle politiche pubbliche europee: programmazione e strategia

L'intervento dell'Unione europea, indipendentemente dal tipo di competenza giuridica esercitata e degli effetti degli atti adottati, si iscrive ormai quasi sistematicamente in grandi cornici e strumenti di programmazione e inquadramento strategico delle misure, legislative o non legislative, previste a livello europeo e nazionale.

Sia l'analisi delle tendenze complessive della produzione legislativa europea nella parte V di questo Rapporto sia la analisi dei quattro settori

di cui all'Allegato alla nota di sintesi rivelano il crescente ricorso al metodo della programmazione politica e legislativa attraverso strumenti, quali piani d'azione, libri bianchi ed altre strategie settoriali o multisettoriali.

Si iscrivono, anzitutto, in questo contesto, la strategia politica annuale e il programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e gli altri strumenti di programmazione politica e legislativa (primo tra tutti quello del trio di presidenze del Consiglio) che definiscono le rispettive priorità politiche e indicano, in dettaglio, strumenti e metodi per il loro perseguimento nel periodo di riferimento.

Di particolare rilevanza sono i documenti di azione o strategia della Commissione europea - che assumono la denominazione di libro bianco, piano di azione, "strategia" (ad esempio la strategia per lo sviluppo sostenibile), "programma" (ad esempio il programma di Stoccolma per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), "atto" (il cosiddetto *Small Business Act*), o più genericamente di "comunicazione" – presentati dalla Commissione europea.

Tali documenti precedono e preannunciano molto spesso l'adozione di pacchetti legislativi, individuando non di rado anche gli interventi di cui si raccomanda l'adozione a livello nazionale o regionale.

In molti casi essi costituiscono oggetto delle conclusioni del Consiglio europeo e del Consiglio o di risoluzioni del Parlamento europeo che contribuiscono a meglio calibrare priorità e contenuti degli interventi prospettati dalla Commissione.

Quantitativamente più limitati ma di grande rilievo sono alcuni atti adottati dal Consiglio (dichiarazioni o risoluzioni) o da riunioni informali dei ministri di settore (è il caso della Carta europea delle città).

L'affermazione di questi strumenti, in buona parte non previsti espressamente dai Trattati, risponde a quattro finalità principali.

Anzitutto, il ricorso a grandi strategie e programmi discende, come già accennato, dalla costruzione delle politiche pubbliche europee intorno alle grandi questioni globali o comunque sovranazionali, che richiedono un approccio ad ampio raggio, intersettoriale e multilivello. Non a caso i documenti in questione sono generalmente preceduti – come la gran parte delle iniziative regolative della Commissione – da ampie consultazioni, formali e/o informali, di tutti i soggetti interessati e recano quindi scelte o opzioni regolative ponderate sul piano politico, economico e giuridico. Tali consultazioni assumono un particolare rilievo quando sono svolte sulla base di Libri verdi, documenti complessi che delimitano le questioni in gioco, ne esaminano i profili problematici e prospettano diverse opzioni regolative, chiedendo agli interessati di formulare le proprie osservazioni sulla base di questionari.

In questo modo, i successivi documenti strategici vengono strutturati in modo tale da incorporare già un'impostazione e scelte regolative ampiamente condivise dagli attori istituzionali e non istituzionali interessati.

In secondo luogo, l'inquadramento preventivo degli interventi regolativi in appositi documenti strategici è il risultato del ruolo crescente del Consiglio europeo e, in misura più ridotta, del Parlamento europeo, nella definizione delle priorità politiche e regolative dell'Unione. Così l'esercizio dell'iniziativa legislativa resta formalmente monopolio della Commissione, che però, in questi casi, agisce, in posizione esecutiva degli interventi già programmati nei diversi settori.

In terzo luogo, l'iscrizione in una cornice politica coerente e organica dell'azione regolativa dell'Unione europea previene il rischio di una eccessiva settorializzazione e potenziale conflittualità di regole spesso caratterizzate da un elevato livello di tecnicità. Al ricorso a questi strumenti di strategia e programmazione si aggiunge la scelta della Commissione di operare interventi complessi mediante la presentazione di pacchetti organici di proposte legislative, che includono generalmente anche documenti esplicativi. Questi ultimi illustrano gli obiettivi e le motivazioni dell'intervento proposto, prospettando in taluni casi anche indirizzi o raccomandazioni agli Stati membri e alle loro articolazioni territoriali in merito alle ulteriori misure da adottare negli ambiti di rispettiva competenza, per perseguire più efficacemente gli obiettivi comuni fissati a livello europeo.

Un esempio significativo è il pacchetto energia-clima, oggetto della ricerca alla base della presente Nota, il quale si è articolato alla sua origine in quattro proposte legislative attuative (poi adottate), ma ha avuto il suo perno politico e strategico in una comunicazione dalla quale emergono finalità, obiettivi, scenari e contesto strategico dell'intervento regolativo e implicazioni per il livello nazionale. E' dunque questa comunicazione di minimo rango formale che assume una forte rilevanza politica e che diviene la cornice e la guida dei processi attuativi.

In quarto ed ultimo luogo le strategie, essendo incentrate su determinate finalità-obiettivo, si traducono anche nella definizione di criteri ordinatori della molteplicità di competenze esistenti nelle stesse materie ai vari livelli di governo, in coerenza con un approccio ispirato al modello del partenariato piuttosto che ad un sistema gerarchico o di rigida separazione delle competenze.

In un numero crescente di casi le strategie enunciano, esplicitamente o implicitamente, la ripartizione dei compiti tra i livelli di governo e la creazione degli opportuni *checks and balances*, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

Significativa in questo senso è la nuova strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

La nuova strategia fissa obiettivi comuni in materia di competitività, ricerca università, innovazione, occupazione, lotta alla povertà, energia, reti delle telecomunicazioni e dei trasporti, che vanno modulati e declinati a livello nazionale ed infranazionale mediante i programmi nazionali di riforma (PNR).

I PNR sono elaborati dagli Stati membri e valutati dalle Istituzioni europee simultaneamente al programma di stabilità, secondo precise scadenze e procedure, nell'ambito del nuovo sistema di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche europee (c.d. "semestre europeo").

Si crea, in sostanza, una cornice unitaria per il perseguimento a degli obiettivi di bilancio e di quelli strategici delle grandi politiche pubbliche rilevanti per lo sviluppo e l'occupazione che presuppone, come sottolineato dalla stessa Commissione europea, un partenariato a livello europeo, nazionale e locale .

Questo metodo di *governance* multilivello risponde all'esigenza di stemperare i conflitti e assorbire le contestazioni ed assicura una conoscenza preventiva e diffusa degli orientamenti dell'Unione europea in ciascuna politica pubblica o fascio di politiche pubbliche da parte delle amministrazioni nazionali e degli altri soggetti - istituzionali e non istituzionali - interessati.

Le strategie concorrono, dunque, al di là degli effetti vincolanti delle misure normative o non normative da essi contemplate, alla condivisione di obiettivi, principi, metodi, concetti tra tutti i livelli di Governo, amplificando a medio e lungo termine la convergenza dell'azione a livello europeo, nazionale e regionale verso obiettivi comuni.

I documenti strategici hanno pertanto una forte potenzialità ai fini dell'alimentazione di un dibattito pubblico di alto profilo a tutti i livelli territoriali intorno a temi e priorità comuni.

Esemplare in questo senso è il caso delle politiche dell'Unione europea per le aree urbane, che – accanto allo strumento dei fondi strutturali, caratterizzato dal ricorso alla programmazione negoziata tra Commissione, Stati membri e Regioni – si esplica attraverso grandi strategie tematiche a carattere non normativo: la strategia per l'ambiente urbano, il piano d'azione per la mobilità urbana, l'Agenda territoriale e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili". Questi documenti, pur recando mere raccomandazioni, indirizzi e migliori pratiche, hanno attivato un ampio dibattito in seno alle Assemblee degli enti territoriali e al pubblico, che ha concorso alla formazione delle politiche locali in materia, anch'esse integrate nella cornice comune europea.

3. La crescita della funzione di impulso e di indirizzo delle Istituzioni dell'Unione europea a maggiore tasso di politicità

La genesi delle maggiori politiche europee intorno alle grandi questioni globali si è tradotta inevitabilmente in una crescita prepotente delle Istituzioni dell'Unione europea a maggiore tasso di politicità (Consiglio e Parlamento europeo) rispetto alla Commissione. Ad esse spetta dare l'impulso e l'indirizzo politico generale dell'azione europea e nazionale, prefigurando interventi multisettoriali e a più livelli di governo e assicurandone al tempo stesso la coerenza.

A ciò ha concorso sicuramente il progressivo riconoscimento nei Trattati del Consiglio europeo (assurto con il Trattato di Lisbona al rango di Istituzione) e la estensione a gran parte delle competenze previste dai Trattati dei poteri colegislativi del Parlamento europeo.

Ma è stato soprattutto nella prassi che si è affermata la funzione di indirizzo delle Istituzioni "politiche", attraverso il ricorso agli strumenti di programmazione e strategia richiamati in precedenza.

Assumono la massima importanza strumenti come dichiarazioni e conclusioni (nel caso del Consiglio europeo e del Consiglio) e risoluzioni (nel caso del Parlamento europeo): le massime istanze politiche dell'Unione fissano gli obiettivi – anche ove si pronuncino su documenti di indirizzo e strategia della Commissione –, dettano la cadenza e, spesso, prefigurano gli stessi contenuti dell'attività regolativa della Commissione europea.

Il "monopolio" dell'iniziativa legislativa in capo all'Istituzione "tecnica", la Commissione europea, è così ridotto in buona misura alla definizione degli strumenti specifici per il conseguimento dei grandi obiettivi stabiliti al massimo livello politico.

Questo processo ha il merito di consentire all'Unione europea di affrontare e risolvere questioni politiche complesse ed intersettoriali, spesso altamente conflittuali sia nei riparti interstatali sia in quelli infrastatali. Inoltre, si determina un più ampio dibattito pubblico europeo attraverso il coinvolgimento diretto dei Capi di stato e di Governo e dei parlamentari europei, che giunge a investire le opinioni pubbliche degli Stati nazionali.

E' in questa cornice coerente che può esplicarsi un continuo coinvolgimento dei vari livelli di governo: dalla programmazione strategica alla predisposizione delle misure legislative, dall'esame di queste ultime in seno al Consiglio all'attuazione negli ordinamenti interni.

Si sono così configurate accanto a sedi e procedure formali (quali il Consiglio, la comitologia, la programmazione dei fondi strutturali, l'attività consultiva del Comitato delle regioni), strumenti e sedi di consultazione e confronto informali e flessibili.

In questo contesto si colloca la partecipazione diretta delle Regioni e degli enti locali, accanto allo Stato, nelle procedure e nelle sedi decisionali europee, espressamente prevista dall'articolo 5 della cosiddetta legge La Loggia (legge n. 131/2003).

E' significativo a questo riguardo ricordare il caso della partecipazione di un Presidente di Regione quale capo delegazione dell'Italia alle riunioni informali dei ministri per la programmazione territoriale che hanno adottato l'"Agenda territoriale dell'UE" e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili".

Queste diverse forme di partecipazione hanno il merito di garantire l'elaborazione di politiche pubbliche euro-nazionali integrate, che richiedono interventi coerenti e condivisi dell'Unione, degli Stati membri e delle loro articolazioni territoriali. Esse favoriscono, inoltre, lo scambio di esperienze, buone prassi, concetti, metodi che, da un lato, confluiscono nelle cornici strategiche e nella stessa regolamentazione europea e, dall'altro, penetrano nell'attività politica ed amministrativa statale e degli enti regionali e locali.

In taluni casi (la programmazione dei fondi strutturali e, per taluni aspetti, la comitologia) si configura una sorta di *governance* condivisa (*shared governance*) che assicura – al di là della formale distribuzione delle competenze – una gestione comune delle politiche pubbliche.

L'interazione tra livelli di governo è uno dei canali più efficaci (accanto a quello giurisprudenziale) per la progressiva ibridazione (*cross-fertilization*) degli stessi ordinamenti europeo e nazionali, che è un elemento spesso trascurato ma in realtà centrale nel processo costituzionale dell'Unione europea.

4. La parlamentarizzazione (ancora insufficiente) delle politiche pubbliche europee

La parlamentarizzazione delle politiche pubbliche europee è una delle più rilevanti linee evolutive della costituzione materiale europea, sebbene sia paradossalmente obliterata dal permanere - anche nell'opinione pubblica più qualificata - di posizioni critiche in tema di "deficit democratico" dell'Unione europea. Questa evidente contraddizione può essere spiegata osservando che al consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e, nei rispettivi ordinamenti, dei Parlamenti nazionali, si è accompagnata una ancora maggiore crescita del livello dei temi e dei contenuti delle politiche pubbliche rispetto ai quali le procedure parlamentari restano insufficienti, non sempre riescono a "mordere" le questioni e a tradurle in deliberazioni efficaci ed incisive, come invece avviene con le forme tradizionali di legislazione.

L'evoluzione della natura e del metodo di elaborazione delle politiche pubbliche europee di rango strategico deve dunque incidere sulle procedure parlamentari assai più di quanto sinora avvenuto. Da questo punto di vista il metodo informale del trilogio (o trialogo) con il Consiglio e la Commissione europea adottato dal Parlamento europeo, che precede e predetermina l'esito della deliberazione formale, diventa un'esperienza pilota per tutte le Assemblee.

Un passo interessante in questa direzione sembra essere costituito dal dialogo politico oramai consolidatosi tra la Commissione europea e, più di recente il Parlamento europeo, da un lato, e i Parlamenti nazionali. Attraverso l'invio delle proprie osservazioni alle Istituzioni dell'Unione europea, i Parlamenti nazionali tentano di inserire in una fase precoce le proprie istanze nel ciclo decisionale europeo, concorrendo così alle scelte strategiche e persino normative non più e non solo attraverso i rispettivi Governi, ma in via diretta ed immediata.

Dalla impostazione di grandi strategie di ordine politico deriva una ulteriore spinta nella direzione di rivalutare e rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, anche con riferimento agli strumenti strategici e programmatici.

Si parte dal rafforzamento dei poteri decisionali del Parlamento europeo, avviato con l'Atto Unico europeo e giunto a piena maturazione con il Trattato di Lisbona e con alcune importanti innovazioni consolidate nella prassi (primo tra tutti il ricorso sopra richiamato ai triloghi informali).

Ad esso si affianca la affermazione dei Parlamenti nazionali quale parte dell'architettura costituzionale europea, cui si accompagna, per la prima volta, nell'ambito del controllo di sussidiarietà, anche il riferimento alle Assemblee legislative regionali.

Il tendenziale parallelismo tra queste tendenze e la loro prima attuazione chiarisce definitivamente che Parlamento europeo e Parlamenti nazionali non sono rivali, ma alleati nel processo di parlamentarizzazione dell'Unione Europea.

Entrambe queste tendenze concorrono alla legittimazione democratica e alla politicità dei processi decisionali europei, contribuendo in misura significativa alla strutturazione delle politiche pubbliche intorno a grandi priorità strategiche.

Gli ultimi Rapporti sulla legislazione - nella parte dedicata alla legislazione europea - avevano già sottolineato, ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come i Parlamenti nazionali si fossero inseriti stabilmente nel circuito politico europeo in una logica pienamente complementare al Parlamento europeo.

Questa integrazione - affermata formalmente nel nuovo articolo 12 del Trattato sull'Unione europea che per la prima volta richiama i Parlamenti nazionali in seno ai Trattati e non nei soli protocolli allegati, riconoscendone il "contributo attivo" al buon funzionamento dell'Unione - si era già realizzata in buona parte prima del nuovo Trattato in almeno tre ambiti complementari.

Il primo è costituito dal rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella fase di formazione della normativa europea: negli ultimi anni sono stati introdotti e progressivamente rafforzati, attraverso previsioni legislative e in taluni casi costituzionali, specifici obblighi di cooperazione tra Governo e Camere in materia europea in relazione al diverso assetto costituzionale di ciascuno Stato. Il rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo parlamentare ha già prodotto un impatto non trascurabile sul processo decisionale europeo, influenzando lo sviluppo del negoziato intergovernativo e tra le stesse Istituzioni (in particolare, Commissione, Parlamento europeo e Consiglio).

Il secondo ambito consiste nella creazione di un sistema di relazioni dirette tra Parlamenti nazionali ed Istituzioni europee, attraverso, in particolare, il dialogo politico informale con la Commissione europea, esteso poi al Parlamento europeo e persino al Consiglio. Pur non costituendo un canale antagonistico rispetto al raccordo con i rispettivi

Governi, il dialogo politico ha incentivato la qualità e la quantità dell'intervento parlamentare nella formazione delle politiche europee, inserendone le istanze nella fase iniziale del *policy-making* gestita dalla Commissione europea.

Il terzo consiste nel rafforzamento, su impulso dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, della cooperazione interparlamentare che, attenuatasi la tentazione di creare strutture o procedure "collettive" (addirittura in forma di una Camera dei Parlamenti nazionali), si è concentrata sulla costruzione di strumenti concreti di supporto all'azione dei Parlamenti in materia europea e sulla definizione delle regole e delle procedure per l'interazione con le Istituzioni dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona non sembra alterare la sostanza di questi tre capisaldi, ma ne presuppone un ulteriore rafforzamento in senso qualitativo delineando un nuovo equilibrio costituzionale che chiama direttamente in causa i Parlamenti nazionali.

Con riferimento ai primi due fattori, va sottolineato come - a fronte della profonda riarticolazione dei rapporti tra Istituzioni dell'Unione, tra questa e gli Stati membri e tra gli stessi Stati membri che consegue al consolidamento delle competenze e degli strumenti di azione dell'Unione, alla generalizzazione del ricorso alla procedura legislativa ordinaria, alla specifica disciplina della delega legislativa, alla modifica delle regole di voto in seno al Consiglio in modo da ridurre il potere di veto o di blocco di singoli Stati membri nonché alla previsione di nuove figure e strutture istituzionali - il nuovo Trattato non attribuisce soltanto ai legislatori nazionali nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo ma postula soprattutto un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo di ciascuna Assemblea sull'azione del rispettivo Governo nelle sedi decisionali europee.

Queste implicazioni sono state poste in rilievo dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania. Partendo dalla premessa per cui l'Unione europea continua a trarre la propria legittimazione prevalentemente dagli organi costituzionali, quali i Parlamenti, che nei singoli Stati membri agiscono sulla base della sovranità popolare, il Tribunale ha affermato la necessità che "le responsabilità connesse all'integrazione", alla luce dell'estensione delle competenze dell'Unione e del rafforzamento delle sue Istituzioni, siano esercitate adeguatamente dal

Parlamento nazionale non solo attraverso i nuovi poteri previsti dal Trattato, ma anche mediante appropriati strumenti di diritto interno.

Nella Nota di sintesi del Rapporto sulla legislazione 2006 si era osservato come la Costituzione europea avesse già una solida base nelle clausole costituzionali che in ciascuna Costituzione nazionale riconoscono e regolano l'appartenenza di ciascun Paese ad organismi sovranazionali o, specificamente, all'Unione europea. Le implicazioni di questa evidenza - non ancora sufficientemente esplorate - sono profonde e investono il fondamento del ruolo svolto nella costruzione dell'Unione europea dai Parlamenti, detentori in ciascun Paese del potere di ratifica dei trattati europei e di modifica delle rispettive Costituzioni. Il tema delle tradizioni costituzionali comuni è stato sinora approfondito soltanto in relazione al dialogo indiretto tra Corte di giustizia, da un lato, e Corti costituzionali e organi giurisdizionali, dall'altro. E' rimasta in sospeso una richiesta comune di approfondimento della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati e della Commissione giuridica del Bundestag - dopo lo svolgimento di un seminario congiunto basato sulle tesi sostenute nella Nota di sintesi del Rapporto 2006, con la partecipazione di qualificati studiosi dei due Paesi, svoltosi il 21 maggio 2007.

Questa proposta potrebbe essere ripresa nel dare seguito alla discussione sulla presente Nota nell'ambito del Comitato paritetico tra Parlamento ed Assemblee regionali, ora aperto alla partecipazione dei parlamentari europei eletti in Italia.

Questo sfondo aiuta a comprendere come il retroterra della sentenza del Tribunale costituzionale tedesco non si basi su una lettura riferibile al solo ordinamento della Germania.

Ciò è ulteriormente dimostrato dal fatto che anche in altri Stati membri (tra cui la Francia, la Lituania, l'Irlanda e il Portogallo) si è proceduto, all'atto o successivamente alla ratifica del Trattato di Lisbona (o già del Trattato costituzionale), all'adozione di disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari volte - oltre che all'applicazione delle nuove prerogative conferite ai Parlamenti nazionali dal Trattato - ad un più generale consolidamento del raccordo tra Parlamento e Governo in materia europea. In altri Paesi l'adozione di tali misure è in fase avanzata.

Un processo analogo è in corso anche in Italia, dove l'attuazione del Trattato si è innestata in un percorso di riforma di più ampia portata che investe il quadro legislativo relativo alla partecipazione italiana all'Unione europea, di cui alla Legge n. 11 del 2005, le procedure di collegamento con l'Unione europea di cui ai regolamenti parlamentari e le stesse prassi relative ai rapporti delle Camere con le Istituzioni e gli altri Parlamenti dell'Unione.

Anche la primissima applicazione delle prerogative previste dal nuovo Trattato e, in particolare, del nuovo meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, conferma questa lettura. Il numero limitato di pareri motivati sinora adottati – senza che si siano raggiunte mai le soglie previste per l’attivazione del “cartellino giallo” o “arancione” – sembra confermare che i Parlamenti nazionali non considerano il controllo di sussidiarietà quale strumento principale o addirittura assorbente per il loro intervento nella formazione delle normativa europea.

Ciò risulta tanto più evidente ove si considerino i dati relativi al dialogo politico tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea, che ribadiscono come i Parlamenti nazionali – nell’ambito della loro crescente attività in materia europea – considerino prioritario, sia nelle relazioni dirette con le Istituzioni dell’Unione sia nel raccordo con il rispettivo Governo, intervenire sul merito delle scelte regolative europee piuttosto che sulla mera difesa delle competenze nazionali e, in particolare, sulla valutazione dei profili di sussidiarietà.

Anche con riguardo al terzo caposaldo del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costituzione materiale europea, la cooperazione interparlamentare, è necessario dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona un reale salto di qualità.

Se si sono registrati infatti progressi significativi nell’adeguamento degli strumenti per lo scambio di informazioni tra Parlamenti dell’UE e tra essi e le Istituzioni europee - segnatamente attraverso il progetto IPEX (*EU Interparliamentary exchange*) – molto resta da fare per la cooperazione a livello politico.

Non si tratta soltanto di contribuire ad un migliore esercizio dei poteri espressamente attribuiti dal nuovo Trattato a ciascun Parlamento nazionale. È invece prioritario – proprio alla luce delle considerazioni sopra espresse con riferimento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco – che la cooperazione interparlamentare contribuisca in modo mirato all’esercizio delle “responsabilità dei Parlamenti nazionali connesse all’integrazione”. In altri termini, le sedi e gli strumenti di cooperazione devono rafforzare la capacità delle Assemblee di incidere realmente nel dibattito politico europeo, a partire dalla formazione delle grandi politiche e decisioni strategiche.

Ciò postula, per un verso, la concentrazione degli incontri interparlamentari intorno a temi o iniziative di reale spessore politico, in modo da fornire un contributo precoce e mirato al dibattito sia in seno a ciascun Parlamento sia nelle stesse Istituzioni europee.

Per altro verso, è necessaria una migliore preparazione ed istruttoria degli incontri sia da parte del Parlamento organizzatore (in particolare il Parlamento europeo e quello della Presidenza di turno) sia degli altri Parlamenti partecipanti.

Ciò in particolare al fine di assicurare un dibattito di alto profilo e qualità in queste sedi, focalizzato sui presupposti e sui contenuti effettivi delle grandi strategie politiche in discussione.

Progressi nella prima direzione sono stati compiuti di recente sia con la decisione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di razionalizzare e coordinare la programmazione delle riunioni interparlamentari sia con il crescente ricorso da parte dei Parlamenti organizzatori, in particolare il Parlamento europeo, a questionari o documenti e studi preparatori per istruire la riunione).

5. Ulteriori sviluppi del Trattato di Lisbona per lo svolgimento delle politiche pubbliche europee

Il Trattato di Lisbona, come già accennato in precedenza, sembra porsi in linea di sostanziale continuità con le tendenze della produzione normativa europea richiamate in precedenza.

Il Trattato, infatti, ridefinisce gli equilibri istituzionali nell'Unione europea secondo un complesso sistema di pesi e contrappesi che - pur con forti elementi di novità - dovrebbe ribadire ed esaltare i criteri ed i metodi di formazione delle politiche euro-nazionali già consolidati.

Da un lato, il Trattato opera un consolidamento ed una estensione delle competenze dell'Unione europea, della sua capacità decisionale, dei suoi strumenti di azione sulla scena interna ed internazionale che sembrano preludere ad un ulteriore rafforzamento della funzione di indirizzo, di programmazione strategica e legislativa dell'Unione stessa.

In questo senso si pongono il superamento della tripartizione in pilastri, la creazione di basi giuridiche espresse per numerose politiche (energia, sport, turismo); l'introduzione di nuove figure e strumenti istituzionali, quali il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante per la politica e di sicurezza, il Servizio diplomatico comune, la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa.

Dall'altro, si introducono due principali tipologie di "contrappesi" che dovrebbero prevenire una alterazione "traumatica" degli equilibri tra livelli di Governo:

- una più rigorosa individuazione delle attribuzioni europee rispetto a quelle nazionali (mediante la espressa classificazione ed enumerazione delle competenze legislative e il rafforzamento dei controlli sui principi per l'esercizio delle competenze stesse);
- la già richiamata affermazione della dimensione parlamentare nei processi decisionali attraverso l'estensione del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

L'effettiva fisionomia dei modelli di elaborazione delle politiche pubbliche europee e di produzione legislativa dipenderà tuttavia, a medio e lungo termine, dall'impatto istituzionale di alcune importanti innovazioni del Trattato nonché dal modo in cui rispetto ad esse si porranno le Assemblee parlamentari.

In primo luogo, andrà verificato l'effetto delle nuove regole di voto in seno al Consiglio (riduzione del veto, per effetto della estensione della procedura legislativa ordinaria, e doppia maggioranza, a partire dal 2014), che potrebbe, per un verso, rendere più agevole l'intervento legislativo europeo in alcuni settori, ma, per altro verso, generare un atteggiamento maggiormente conflittuale da parte di alcuni Stati membri e Parlamenti nazionali.

In secondo luogo, la enumerazione e classificazione espressa delle competenze dell'Unione europea potrebbe indurre le sue Istituzioni, gli Stati membri - e soprattutto i Parlamenti nazionali (in particolare, ai fini del controllo di sussidiarietà, che può essere esercitato solo su materie di competenza non esclusiva dell'Unione) - a chiedere una più sistematica e rigorosa verifica (ed eventuale contestazione) della base giuridica delle proposte legislative europee. Questo potrebbe intersecarsi anche con la verifica dell'impatto delle proposte legislative dell'Unione europea sull'articolazione interna delle competenze, soprattutto in sistemi federali o regionali. Va segnalato, con riguardo a quest'ultimo aspetto, che il nuovo articolo 4 del Trattato impegna espressamente l'Unione a rispettare "l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali e le funzioni essenziali dello Stato".

In terzo luogo, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, i cui poteri colegislativi si estenderanno a gran parte dei settori di azione dell'Unione, indurrà i Parlamenti nazionali a consolidare ulteriormente un rapporto diretto con gli organi del Parlamento europeo e con i rispettivi

europarlamentari. Ciò potrebbe esaltare ulteriormente la dimensione parlamentare soprattutto nella fase di indirizzo e strategia.

In quarto luogo, in generale, l'esercizio delle nuove prerogative di intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale potrà avere, come già ricordato, implicazioni rilevanti sui rapporti tra le Istituzioni e gli Stati membri. E' il caso, in particolare, del controllo di sussidiarietà: l'adozione di un parere motivato da parte di un Parlamento o Camera nazionale, al di là degli effetti legati all'eventuale raggiungimento delle soglie per l'attivazione del "cartellino giallo" o del "cartellino arancione", condizionerà la posizione dei rispettivi Governi, anche in relazione alle Istituzioni europee e agli altri Stati membri.

Infine, anche in relazione alla fase di attuazione della normativa europea, il ruolo dei Parlamenti assumerà un ulteriore rilievo in considerazione delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al fine di rendere più celeri le procedure di infrazione e l'adozione di sentenze di condanna degli Stati inadempienti al pagamento di ammende.

Attualmente la procedura di infrazione per mancata attuazione o violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro può portare ad una prima sentenza della Corte di giustizia - che accerta l'inadempimento - e, laddove lo Stato in questione non si conformi alla pronuncia, ad una seconda sentenza di condanna al pagamento di ammende di ammontare sino a 700.000 euro al giorno. Entrambe le sentenze sono adottate dopo tre fasi necessarie della procedura (messa in mora, parere motivato e ricorso) nel corso delle quali la Commissione chiede allo Stato membro di fornire chiarimenti e, laddove essi non siano soddisfacenti, intima di conformarsi alla norma violata.

In base alle innovazioni previste dal Trattato di Lisbona:

- in caso di mancata comunicazione delle misure di recepimento o attuazione di direttive o altri obblighi, lo Stato potrà essere condannato ad un'ammenda già con la prima sentenza;
- in caso di mancata attuazione di una sentenza che accerta una violazione del diritto comunitario, la Commissione potrà ricorrere direttamente alla Corte di giustizia (senza lettera di messa in mora e parere motivato).

6. La parlamentarizzazione delle politiche europee nella esperienza italiana

L'articolazione delle politiche pubbliche europee secondo il metodo della programmazione e delle grandi strategie pone l'esigenza di un adeguamento degli strumenti di intervento dei Parlamenti sotto almeno tre profili: la partecipazione alla formazione delle grandi strategie;

l'organizzazione del dibattito pubblico; la capacità di controllare e promuovere la coerenza con la cornice europea degli interventi pubblici a ciascun livello di governo.

Sotto il primo profilo, si tratta di utilizzare in modo precoce e mirato, a livello statale e regionale, tutti gli strumenti di intervento nella fase di formazione delle politiche europee a disposizione del Governo (che prende normalmente parte ai grandi processi di consultazione) e del Parlamento.

A questo scopo è stata adeguata la legge quadro che regola dal 1989 il sistema dei rapporti con l'Unione Europea (la legge 9 marzo 1989, n. 86, cd. "legge La Pergola"), ora integralmente sostituita ed abrogata dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (cd. Legge Buttiglione-Stucchi).

La legge n. 11 del 2005 ha rafforzato non soltanto il raccordo tra le Camere e il Governo nella fase ascendente (mediante gli obblighi di trasmissione ed informazione in capo al Governo verso le Camere e la riserva di esame parlamentare), ma anche il ruolo delle Assemblee legislative regionali (in particolare attraverso la Conferenza dei Presidenti delle medesime Assemblee).

Anche il processo di revisione della legge n. 11, avviato alla Camera con l'esame presso la XIV Commissione del testo unificato risultante da quattro proposte di legge, cui si aggiunge il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 22 ottobre 2010, prospetta un sensibile rafforzamento del ruolo del Parlamento e ribadisce nell'ordinamento interno il ruolo delle Assemblee regionali nella procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Più in generale, la riforma in questione potrà offrire un'occasione cruciale per l'affermazione di un adeguato ruolo delle Assemblee regionali nel raccordo con l'Unione europea, che richiederà naturalmente anche interventi normativi e politici a livello regionale.

L'attribuzione di poteri e strumenti efficaci in capo alle Assemblee regionali rimane infatti una questione tuttora irrisolta, soprattutto nei confronti delle rispettive giunte.

Lo stesso tipo di esigenze si è manifestato all'interno delle Camere con riferimento ai regolamenti parlamentari.

La Camera dei deputati si è dotata a questo scopo, sin dal 2000 – sulla base di una pronuncia della Giunta per il regolamento –, di una procedura per l'esame del programma di lavoro e legislativo della Commissione europea e dei programmi del Consiglio che coinvolge tutte le Commissioni permanenti (per i profili ricadenti nell'ambito delle rispettive competenze) e la XIV Commissione (anche con l'audizione degli europarlamentari italiani), che presenta una relazione all'Assemblea. La discussione in Assemblea può concludersi con l'approvazione di atti di indirizzo al Governo.

Al fine di rafforzare ulteriormente l'incidenza delle Camere nella identificazione delle priorità strategiche dell'Unione europea, la legge comunitaria 2009, modificando la legge n. 11 del 2005, ha previsto la presentazione alle Camere, in luogo della relazione annuale del Governo sulla partecipazione italiana all'Unione europea, di due distinte relazioni, una di consuntivo (relativa all'attività svolta dal Governo a livello di Unione europea nell'anno precedente) ed una programmatica, che definisce le priorità e gli orientamenti del Governo in relazione alle politiche europee per l'anno successivo.

La Giunta per il Regolamento della Camera, con un parere del 14 luglio 2010, ha disposto che tale relazione programmatica sia oggetto di esame congiunto con gli strumenti di programmazione legislativa delle Istituzioni europee. Si configura, in tal modo, una vera e propria sessione di fase ascendente, collocata ad inizio di ogni anno, in cui la Camera si pronuncerà sulle priorità politiche prospettate dalle Istituzioni europee e dal Governo, definendo i propri indirizzi.

Nella stessa ottica assumono un significativo rilievo analoghi strumenti introdotti da alcune Assemblee legislative regionali. Merita, in particolare, richiamare la risoluzione approvata il 7 ottobre 2010 dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, su proposta della I Commissione, recante: "Indirizzi relativi alla partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea - Sessione comunitaria 2010."

La risoluzione, nell'auspicare la sistematica partecipazione dell'Emilia-Romagna al processo decisionale dell'UE, identifica gli atti ed iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel Programma di lavoro per il 2010 di interesse prioritario e impegna l'Assemblea e la Giunta regionale a valutare, al momento della effettiva presentazione degli atti in questione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 11 del 2005.

Sotto il secondo e il terzo profilo, occorre invece integrare negli strumenti nazionali di formazione delle politiche pubbliche gli orientamenti definiti a livello europeo, prima ancora della loro eventuale traduzione in atti normativi. Le Assemblee legislative dovrebbero sviluppare la loro capacità di controllare e promuovere la coerenza con la cornice europea degli interventi pubblici a ciascun livello di governo, cercando di anticipare

il più possibile il loro coinvolgimento nella fase di elaborazione di tali interventi.

E' il caso, ad esempio, oltre che del già ricordato programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, della procedura di esame della Decisione di finanza pubblica, che mira anche a verificarne la coerenza con gli obiettivi e le strategie dell'Unione europea, oltre che la compatibilità con i vincoli del Patto di stabilità e crescita.

Un ruolo rilevante in questo ambito potrebbe essere svolto dalla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni che, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 11 del 2005, dovrebbe esprimere il proprio parere sugli indirizzi generali relativi all'attuazione e all'elaborazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali nonché sulle modalità e i criteri per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza degli obblighi europei.

Nonostante questi interventi, l'impatto dell'intervento parlamentare nella definizione ed attuazione delle più rilevanti strategie rimane limitato per il concorso di numerosi ed evidenti aspetti di criticità:

- a) gli indirizzi parlamentari intervengono solo in una fase già avanzata, quando dei testi sono già stati formulati e il perimetro dei presupposti e degli argomenti è già formato ed è quindi ben difficile influire sulle impostazioni e le logiche complessive. Il Parlamento italiano - come del resto molti altri Parlamenti - non riesce ancora a canalizzare il dibattito e le pur notevoli e molteplici attività conoscitive e di indirizzo svolte non riescono ad incidere sulla formazione delle decisioni nelle sedi informali cui partecipano la Commissione europea e/o i rappresentanti degli esecutivi nonché, in taluni casi, il Parlamento europeo. Ciò discende anche dalla tendenza della Commissione europea a svolgere le procedure di consultazione preliminari - sulla base di documenti o addirittura in via elettronica - escludendo i Parlamenti o assimilandoli in modo del tutto improprio ad altri attori che formano l'opinione pubblica e il sistema degli interessi nei singoli Paesi. Tuttavia, anche quando la Commissione avvia consultazioni più strutturate nei contenuti sulla base di libri verdi (o altri documenti formali) l'intervento dei Parlamenti manca o è sostanzialmente equiparato a quello di altri *stakeholders*. E' evidente che l'intervento parlamentare, quando è successivo a queste fasi preliminari di elaborazione e conseguentemente avulso dai parametri e condizioni precedentemente posti, non può avere incidenza sulla portata strategica delle decisioni europee e non va oltre il commento o il tentativo di un intervento correttivo su singoli e limitati punti sui quali vi si siano interessi nazionali rimasti recessivi;

- b) in queste condizioni la qualità e la partecipazione al dibattito parlamentare, nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, rimane insufficiente, riflettendo uno scarso interesse politico per l'esame dei documenti strategici. Un diverso atteggiamento potrebbe assumersi solo se i singoli organi parlamentari riuscissero a programmare per tempo un percorso a diverse tappe di partecipazione e di deliberazione che si inserisca in tutte le fasi del ciclo decisionale europeo, a cominciare da quelle iniziali, o perfino anticipando la stessa iniziativa regolativa europea; si tratta, in altri termini, di mettere gli esecutivi in condizione di dar seguito a istanze, scenari e preoccupazioni sui quali i Parlamenti per primi richiamino l'attenzione grazie alla loro superiore sensibilità democratica e alla loro capacità di fungere da punto di sintesi e di raccolta della più vasta opinione pubblica, compresa quella più qualificata, appartenente ad ogni orientamento politico. In questo contesto le Assemblee devono sviluppare la capacità di avvalersi delle proprie capacità e modelli istruttori più avanzati anche per l'esame - in coerenza con l'impostazione strategica - di specifici progetti legislativi, assumendo quale prospettiva gli interessi del territorio di riferimento nonché la valutazione dell'impatto delle iniziative europee sul territorio stesso;
- c) più in generale la maggiore difficoltà di impostare dalle fondamenta un nuovo ruolo dei Parlamenti - anche nell'ambito di procedure già esistenti, che potrebbero ben essere orientate verso le nuove esigenze - sta nel fatto che non vi è ancora sufficiente consapevolezza e riconoscimento del carattere strategico e multilivello delle politiche contemporanee nella cultura politica e amministrativa più diffusa. Molti organi dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali spesso continuano addirittura ad ignorare o comunque a sottovalutare l'esistenza delle cornici strategiche o della stessa normativa europea e restano sorpresi dal manifestarsi di adempimenti, di cui emerge solo il carattere obbligatorio più che politico e sostanziale. Rimane perciò faticosa e controversa nelle stessi sedi parlamentari ogni iniziativa volta a prevenire il manifestarsi di questi fenomeni di emarginazione delle Assemblee prima che essi si manifestino quando esse sono chiamate a ratificare i diversi passaggi formali con atti più o meno dovuti, che alla fine assumono uno scarsissimo interesse politico fuori dal contesto in cui essi si collocano;
- d) anche la partecipazione alle sedi di cooperazione interparlamentare dedicate all'esame di specifici temi, politiche o progetti normativi europei non sembra assicurare un reale valore aggiunto al dibattito parlamentare, che potrebbe derivare invece da un efficace scambio di valutazioni ed informazioni con i rappresentanti del Parlamento

- europeo e di altri Parlamenti nazionali. Ciò dipende in parte, come già detto in precedenza, da carenze strutturali nell'organizzazione e preparazione delle riunioni; in aggiunta, nel caso del Parlamento italiano appare necessaria una migliore preparazione delle riunioni nelle Commissioni competenti, in modo da consentire ai rappresentanti di ciascuna Camera nelle sedi di cooperazione di rappresentare orientamenti e questioni problematiche già approvati o quanto meno discussi in modo approfondito. Anche le comunicazioni sullo svolgimento e sugli esiti delle riunioni dovrebbero avere carattere sistematico ma non rituale, concorrendo ad arricchire il contesto dell'esame parlamentare di strategie e temi dell'Unione europea;
- e) il Governo non sempre segue a livello amministrativo lo svolgersi delle fasi di elaborazione strategica con l'impegno e la responsabilità politica necessari ad esercitare un ruolo attivo. Da questo punto di vista un rapporto più dinamico tra Parlamento e Governo potrebbe giovare ad alzare il livello di attenzione politica con positive ricadute sulla sensibilizzazione delle rappresentanze amministrative. Tale rapporto, tuttavia – nonostante le innovazioni introdotte anche nella legge n. 11/2005 – non ha il seguito che potrebbe avere. Il Governo tende a dare scarso rilievo agli indirizzi parlamentari, anche quando sono puntuali e tempestivi, non fornendo alcun riscontro sul seguito ad essi dato. Si configura anzi il paradosso per cui il Parlamento italiano riceve repliche circostanziate alle proprie osservazioni da parte della Commissione europea (cui esse sono inviate nell'ambito del dialogo politico) e non dal proprio Governo;
- f) significativa in questo senso è anche l'entità delle procedure di infrazione e delle altre procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea (in particolare in materia di aiuti di Stato) che, seppure in calo negli ultimi 4 anni, resta assai consistente ed è in ogni caso superiore ai dati dei principali Paesi membri. Oltre un quarto delle procedure in questione concerne atti, fatti o omissioni di Regioni ed enti locali, a fronte delle quali l'esercizio del potere sostitutivo statale – ai sensi dell'art. 120 della Costituzione e della legge n. 11 del 2005 – è di non agevole attivazione.

Si registra quindi nelle diverse sedi istituzionali del nostro Paese una continuità di comportamenti e atteggiamenti rispetto al periodo in cui l'Unione europea giocava un ruolo prevalentemente regolativo e di dettaglio della miriade di elementi da armonizzare ai fini della istituzione e del funzionamento del mercato unico. Non si è invece avvertito abbastanza – in termini di cultura politica e amministrativa – il salto di qualità compiuto dall'Unione europea soprattutto nei settori in cui essa ha

assunto un ruolo strategico di alto rilievo politico; pertanto, non si è alzato abbastanza il livello di attenzione né si è dato il necessario peso e contenuto alle nuove procedure decisionali europee.

Questa rassegna di mancanze e criticità nei rapporti verso l'Unione europea conferma la utilità della presente Nota e del suo scopo diretto a richiamare l'attenzione sul carattere strategico delle più recenti politiche dell'Unione stessa.

Il passo successivo è di maturare nelle sedi più qualificate una condivisa consapevolezza di questo dato e aprire il dibattito sui modi in cui adeguare non solo le procedure e gli strumenti, ma anche la mentalità e i comportamenti alla esigenza di operare attivamente dentro ai grandi scenari e conseguenti quadri strategici che sostanziano le politiche contemporanee.

7. Modelli di politiche tra Stato, Regioni e Unione europea (politiche euro-nazionali)

7.1. I modelli di politiche pubbliche euro-nazionali

Nella cornice comune definita dalle tre grandi tendenze evolutive sopra tratteggiate, l'analisi svolta nei precedenti Rapporti sulla legislazione rivela come l'interazione tra l'Unione europea, gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali nella formazione delle politiche pubbliche "euro-nazionali" possa essere ricondotta a sei tipologie principali.

La prima si risolve nella presenza di un *corpus* normativo europeo articolato e dettagliato che abbraccia quantitativamente e qualitativamente una parte significativa della materia da disciplinare, dettando non soltanto precetti di natura sostanziale ma fissando anche procedure e moduli organizzativi da seguire a livello nazionale. E' il caso della politica ambientale, di quella dei trasporti, della politica commerciale comune, della politica agricola, di molti settori del mercato interno (appalti pubblici, regole tecniche ai fini della libera circolazione delle merci) e di parte delle regole di concorrenza, della protezione dei consumatori, in cui la normativa europea assume un ruolo preponderante divenendo fonte diretta o, mediante le misure nazionali di recepimento e/o di attuazione, indiretta di tutta la regolamentazione di settore (si stima che in alcuni Stati membri oltre il 70-80% della normativa in vigore in questi settori discenda direttamente o indirettamente dall'UE).

La seconda tipologia comprende settori in cui la normativa europea, pur assumendo un'incidenza significativa, lascia ambiti di intervento più ampi

agli Stati membri. In questa tipologia rientrano due delle politiche analizzate nell'Allegato alla nota di sintesi: la politica energetica e lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. In essa rientrano inoltre alcuni aspetti della disciplina europea della fiscalità indiretta, caratterizzata da regole stringenti per quanto riguarda i principi generali, più aperta sugli istituti specifici e di impatto ridotto o nullo su altri profili, che restano nella piena competenza nazionale.

La terza categoria include settori in cui l'Unione europea fissa – nel Trattato e con atti di diritto derivato – una cornice “negativa” trasversale rigorosa e vincolante per l'azione degli Stati membri senza tuttavia procedere ad un'ampia armonizzazione delle legislazioni nazionali: è il caso, in particolare, del Patto di stabilità e crescita, delle regole in materia di aiuti di Stato e, con aspetti peculiari, della normativa relativa ad alcuni aspetti della fiscalità diretta. In questi settori l'UE fissa vincoli e limiti all'attività statale o infrastatale, demandando alle Istituzioni UE l'attivazione di meccanismi preventivi e sanzionatori e imponendo essenzialmente agli Stati membri il perseguimento di politiche e azioni funzionali al rispetto dei vincoli (nel caso, ad esempio, del Patto di stabilità) o l'astensione da misure ad essi contrarie (nel caso, in particolare, della disciplina degli aiuti di Stato).

In una quarta tipologia si iscrive il metodo della programmazione utilizzato per i fondi strutturali e quelli agricoli (in particolare, per lo sviluppo rurale). In questo caso, l'UE fissa in via normativa - mediante regolamenti - la cornice organizzativa e procedurale per il funzionamento dei fondi, stabilendo obiettivi, stanziamenti e criteri di ripartizione degli stanziamenti dei fondi tra i medesimi obiettivi, gli Stati e le regioni nonché regole per la predisposizione degli strumenti di programmazione, per la gestione dei fondi e per l'erogazione dei rispettivi stanziamenti, per il controllo sulla gestione e sulla spesa a livello nazionale ed europeo. Buona parte degli interventi finanziari dell'UE per le aree urbane, esaminati nell'allegato alla presente Nota, si inserisce in questa tipologia.

La identificazione concreta, in coerenza con tali regole, degli obiettivi da perseguire, dei relativi stanziamenti e, in buona misura, delle Regioni beneficiarie viene tuttavia operata mediante strumenti strategici e programmatici predisposti in esito ad un procedimento negoziale che coinvolge Unione europea, Stato e Regioni: ciascuno Stato predispone, negoziandolo con le Regioni, quadri strategici nazionali (QSN) che individuano le priorità da perseguire a livello nazionale, il livello (statale, interregionale o regionale) cui essi vanno perseguite e la quota complessiva di cofinanziamento nazionale per ciascun obiettivo. Il QSN deve essere approvato dalla Commissione; in coerenza con la cornice da esso definita, sono predisposti programmi operativi nazionali e regionali

predisposti, rispettivamente, da Stato e regioni, e approvati dalla Commissione europea, che identificano le azioni specifiche da finanziarie.

Una quinta categoria include settori in cui l'Unione europea si limita alla adozione, sia in via legislativa sia in via non legislativa, di azioni di sostegno, completamento, coordinamento o promozione di interventi nazionali senza adottare, tuttavia, misure di armonizzazione. E' il caso della salute umana, della cultura, dell'istruzione e formazione, dello sport, del turismo (espressamente classificate dal Trattato di Lisbona tra le azioni di sostegno, coordinamento e completamento). In questi ambiti l'UE ricorre a strumenti settoriali o intersettoriali, di natura prevalentemente non normativa, volta alla promozione di obiettivi comuni, scambio di migliori prassi e, in taluni ambiti, programmi di incentivazione finanziaria di iniziative specifiche.

Un'ultima categoria – affine alla precedente - comprende infine gli strumenti di natura non normativa attraverso i quali l'Unione europea fissa cornici strategiche per coordinare grandi politiche generali e multisettoriali dell'Unione stessa e degli Stati membri: è il caso – almeno sino alla presentazione delle recenti proposte di riforma della *governance* economica europea – del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e del perseguimento, ad esse strettamente connesso, degli obiettivi di crescita, competitività e sviluppo fissati dalla Strategia di Lisbona prima e dalla Strategia 2020 ora. Si iscrivono, inoltre, in questo contesto le misure di indirizzo e strategia nel settore delle politiche urbane, esaminate nell'Allegato alla presente Nota.

In questo settore l'Unione europea – invocando anche il principio di sussidiarietà – si è avvalsa nel decennio passato del metodo di coordinamento aperto che implica la fissazione di obiettivi comuni, la loro attuazione nelle politiche nazionali e, come parte integrante di un processo di scambio reciproco di esperienze, il controllo regolare “tra pari” (*peer review*) dei progressi raggiunti sulla base, per quanto possibile, di indicatori concordati e definiti congiuntamente.

Nonostante l'introduzione nel 2005 di alcuni correttivi, questo modello si è rivelato fallimentare in relazione alla Strategia di Lisbona per l'assenza di strumenti di carattere vincolante e per la presenza di una modesta “sanzione” reputazionale costituita dall'esito della *peer review* e dalla pubblicazione di periodiche valutazioni della Commissione.

Il nuovo modello di *governance* economica europea capovolge in parte questa impostazione, lasciando alla *peer review* solo il coordinamento delle “riforme strutturali” e riconducendo, invece, a meccanismi di coordinamento *ex ante* e a posteriori il coordinamento delle politiche di bilancio e di quelle economiche.

7.2. I vincoli di finanza pubblica e il nuovo sistema di governance economica

In conseguenza dell'impulso dell'Unione europea, il sistema della finanza pubblica ha assunto da tempo nell'ordinamento italiano le caratteristiche di generale rete ordinatrice dell'insieme delle politiche pubbliche in via di avanzata realizzazione ed in continuo miglioramento dal punto di vista delle regole, dei vincoli, dei controlli, della trasparenza e armonizzazione dei sistemi contabili. Al tempo stesso, in un Paese come l'Italia caratterizzato da un alto debito pubblico, i vincoli sempre più stringenti, aggravati dalla crisi economico-finanziaria, si sono rivelati anche un potenziale freno alla realizzazione compiuta delle politiche pubbliche euronazionali, soprattutto nel settore della coesione, delle reti transeuropee, della ricerca e dell'innovazione; a fronte di stanziamenti posti a disposizione dal bilancio europeo o dei prestiti erogabili dalla Banca europea per gli investimenti si è infatti rivelato difficile il reperimento delle risorse statali o regionali richieste in base ai principi del partenariato e dell'addizionalità dell'intervento pubblico nazionale rispetto a quello europeo.

Assumono pertanto un rilievo centrale per la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche europee le linee di sviluppo del sistema della finanza pubblica alla luce del federalismo fiscale e l'effettiva fisionomia del nuovo sistema di *governance* economica europea.

Gli strumenti sinora adottati (l'introduzione del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche) o in fase di discussione e negoziato (l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita, l'introduzione di una procedura per gli squilibri macroeconomici e la previsioni di regole comuni per i quadri di bilancio nazionali) prefigurano un ulteriore salto di qualità nella funzione ordinatrice delle politiche pubbliche acquisita dal sistema di finanza pubblica.

In primo luogo, le proposte presentate dalla Commissione impongono espressamente un rafforzamento - in ciascun ordinamento - dei meccanismi di programmazione e controllo della spesa a tutti i livelli territoriali, anche mediante il recepimento di obiettivi e parametri - sia in merito al pareggio di bilancio a medio termine sia in merito al rapporto deficit/PIL e debito/PIL - non solo quantitativi, ma ora anche qualitativi, e la previsione di meccanismi sanzionatori.

In sostanza, il Patto di stabilità interno troverebbe una espressa base giuridica e politica europea e dovrebbe essere ulteriormente potenziato.

In secondo luogo, l'introduzione nell'ambito del Patto di stabilità e crescita di regole più rigorose per la valutazione dei disavanzi eccessivi e di meccanismi decisionali "semi automatici" per l'erogazione di sanzioni nonché l'introduzione di analoghe procedure per la prevenzione e la

correzione degli “squilibri macroeconomici eccessivi” arricchiscono la quantità e la qualità dei vincoli entro i quali dovranno muoversi le decisioni nazionali di finanza pubblica.

In terzo luogo, la previsione del semestre europeo imporrà di scandire il ciclo nazionale di bilancio – quale disciplinato attualmente dalla legge n. 196 del 2009 – e le singole decisioni programmatiche e legislative che in esso si iscrivono secondo tempi, indirizzi e raccomandazioni stabiliti dalle Istituzioni dell’Unione europea con riferimento non soltanto alla finanza pubblica, ma anche alle politiche per la crescita, la competitività e l’occupazione, ricomprese nella strategia Europa 2020.

La combinazione degli interventi di rafforzamento della *governance* economica si traduce nel consolidamento di una cornice cogente ed integrata per l’Unione europea, gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali non più sotto il mero profilo dell’osservanza di parametri “negativi” di bilancio ma anche di grandi obiettivi “positivi” per ciascuna politica pubblica euronazionale (dalla ricerca e innovazione all’occupazione, dall’energia all’ambiente, dalle infrastrutture alla formazione), imposti dalla Strategia 2020 e dai suoi strumenti di *governance*.

Questo nuovo sistema esalta anzitutto la funzione ordinatrice della finanza pubblica integrandone gli obiettivi in un quadro strategico ancora più ampio, che incide non soltanto in modo indiretto, con il vincolo finanziario, sullo sviluppo del *policy making* statale, regionale e locale, ma anche in modo diretto e specifico, settore per settore.

Al tempo stesso, esso presuppone un radicale adattamento del modello di governo nazionale e locale, in grado di assicurare il necessario coordinamento e responsabilizzazione tra tutti i livelli di governo coinvolti nel nostro Paese, sia ai fini della definizione, in coerenza con gli indirizzi e i parametri europei, degli obiettivi e interventi nazionali sia della allocazione delle funzioni e delle risorse.

Nelle proposte attualmente all’esame, il ciclo di *governance* si incentrerebbe, a livello europeo, su obiettivi e parametri generali definiti prevalentemente dal Consiglio europeo, e su meccanismi di valutazione, controllo e sanzione affidati al Consiglio e alla Commissione.

A livello nazionale, la partecipazione al ciclo di *governance* si esplica anzitutto nella predisposizione contestuale, secondo gli indirizzi europei, dei programmi nazionali di riforma per il conseguimento degli obiettivi di crescita e occupazione della strategia 2020 e dei programmi di stabilità e convergenza, sottoposti alla valutazione di Consiglio e Commissione.

Con riguardo ad entrambi i livelli il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali e le Assemblee legislative regionali dovrebbero sviluppare gli strumenti per incidere, secondo le rispettive competenze e procedure, sulla definizione dei grandi orientamenti.

In particolare, per i Parlamenti nazionali (e per le Assemblee regionali) appare prioritario partecipare alla predisposizione dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma prima della loro presentazione alle Istituzioni europee.

Disposizioni in materia sono già contenute nella legge n. 11 del 2005 (per quanto riguarda la consultazione dei competenti organi parlamentari sui programmi di riforma) e nella legge di contabilità, che dispone la trasmissione al Parlamento del programma di stabilità e dei suoi aggiornamenti annuali.

Entrambe le previsioni sembrano tuttavia richiedere una revisione alla luce della nuova articolazione e scadenza dei programmi in questione prevista nell'ambito del semestre europeo.

7.3. La nuova governance economica europea, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel sistema euro-nazionale italiano

Stelio Mangiameli, nella introduzione alla parte regionale del presente Rapporto, evidenzia come la spinta verso un assetto dello Stato maggiormente decentrato sia venuta proprio dai processi di integrazione internazionali ed europei. Egli annota come le misure adottate negli ultimi anni per fronteggiare la crisi economica hanno mostrato la migliore capacità di reazione di un ordinamento caratterizzato da un decentramento interno, rispetto ad uno contraddistinto da un modello di carattere unitario, in quanto se, per un verso, sono stati imposti tagli alla spesa pubblica dei diversi livelli di governo, dall'altro questi hanno potuto selezionare le riduzioni di spesa secondo le esigenze territoriali e nel contempo implementare misure di sostegno, al reddito o alla produzione, in base alla condizione locale.

Non solo: la crisi finanziaria che stiamo attraversando sta diventando un punto di partenza utile per ridurre il forte divario esistente in Italia tra la titolarità delle competenze e la titolarità delle fonti di finanziamento necessarie al loro esercizio e per sperimentare una forma di autonomia finanziaria necessariamente parsimoniosa.

Perciò il nuovo sistema di *governance* europea dovrebbe attuarsi nel quadro dei processi di riforma in corso in tema di finanza pubblica (coordinamento e federalismo fiscale) e essere definita con il pieno consenso delle Assemblee, al fine di evitare una grave lesione al principio democratico che deriverebbe dal subire in modo passivo vincoli e obiettivi

concertati a livello europeo e nazionali dai soli governi, limitandosi alla loro mera traduzione nelle disposizioni legislative, eventualmente necessarie.

A tal fine appare essenziale che il programma nazionale di riforma dell'Italia (già trasmesso in bozza alla Commissione europea, dopo un rapido passaggio parlamentare, il 12 novembre 2010 ma da presentare in forma definitiva entro il 15 aprile 2010) sia organicamente incentrato su alcuni assi unificanti e cioè grandi politiche nazionali (non statali) che riguardino il miglioramento dello svolgimento delle principali funzioni pubbliche tra i livelli territoriali (le reti territoriali, secondo la terminologia adottata da una recente ricerca svolta dall'Associazione "Italia decide" con il supporto dell'Amministrazione della Camera dei deputati; si veda il Rapporto 2010 di "Italia decide": "le reti territoriali per l'unità e per la crescita").

Si è appena segnalato che i vincoli posti dalla finanza pubblica possono costituire un potenziale freno alla realizzazione compiuta delle politiche pubbliche euro-nazionali, soprattutto nel settore della coesione, delle reti transeuropee, della ricerca e dell'innovazione, con l'apparente paradosso che l'Unione europea funga – per l'Italia in particolare – da un lato da potente motore e dall'altro in funzione frenante.

Le precedenti Note di sintesi hanno infatti messo in luce lo speciale rapporto sviluppato dall'Italia con la Unione europea, che è stato il motore e la cornice fondamentale per guidare il processo di modernizzazione e apertura del Paese alla competizione globale in una fase di profonda crisi e trasformazione del sistema politico e istituzionale. Per questa ragione negli ultimi due decenni il nostro Paese può essere considerato un caso emblematico della profondità del rapporto tra il quadro di regole e indirizzi espressi dalla Unione europea e la configurazione delle politiche all'interno degli ordinamenti nazionali.

Nel nostro Paese, la riarticolazione dei rapporti tra i livelli territoriali si è avviata prima intorno alla pratica delle politiche europee che valorizzano il ruolo degli enti territoriali ed è poi proseguita attraverso le riforme legislative (con gli ampi processi di delega previsti dalle cosiddette "leggi Bassanini" nel 1997) e costituzionali. Oggi le recenti politiche europee determinano gli sviluppi dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali nella complessa attuazione del Titolo V, i cui principi fondamentali - ancora da riconoscere e sviluppare compiutamente - sono largamente ispirati alla migliore esperienza della Unione europea. Quei principi, una volta attuati all'interno di un sistema più "compatto" come lo Stato nazionale, possono dar vita ad un originale modello di Stato decentrato, che va oltre i modelli federali, e possono ulteriormente sviluppare il metodo della *governance* multilivello di impronta europea.

In questo contesto, si pone con forza la necessità che le Assemblee parlamentari riaffermino le proprie funzioni di indirizzo e controllo per la impostazione di linee strategiche per le diverse politiche pubbliche nel quadro del processo di attuazione del titolo V e segnatamente del federalismo fiscale e del coordinamento della finanza pubblica come sua cornice unificante.

Un esempio emblematico del ruolo che le Assemblee parlamentari possono giocare in questo ambito è rappresentato dall'attuazione della legge delega n. 42/2009, sul federalismo fiscale, imperniata sulla Commissione parlamentare istituita dalla medesima legge al fine di esprimere il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi delegati da essa previsti. Nella formazione dei pareri parlamentari su tali schemi la sede parlamentare diventa il punto di dialogo e conciliazione tra istanze regionali e locali e Governo da un lato e tra maggioranza e opposizione (che indicano su ciascuno schema di decreto un relatore per parte) dall'altro sui testi predisposti inizialmente dal Governo.

E' anche significativo che alle procedure innovative per la partecipazione delle Assemblee alla attuazione della legge delega sul federalismo fiscale abbiano dato un contributo concreto i dibattiti politici svoltisi sulla base della Nota di sintesi dei Rapporti sulla legislazione 2008 e 2009 nelle riunioni interistituzionali di Venezia (ottobre 2008) e di Torino (ottobre 2009):

- la riunione di Venezia si svolge alla vigilia dell'inizio dell'esame, presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio del Senato, del disegno di legge delega sul federalismo fiscale, che non prevede, nella sua formulazione originaria, la Commissione bicamerale, la cui istituzione viene prevista durante l'esame al Senato; nel corso dell'esame alla Camera, alla Commissione viene attribuito anche un ruolo propositivo e di indirizzo a monte della formazione degli schemi di decreti delegati attraverso la deliberazione di osservazioni e proposte in via preliminare. Inoltre si affianca alla Commissione bicamerale un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali (nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata), che si riunisce presso le sedi parlamentari. Rappresentanti delle amministrazioni parlamentari e del segretariato della Conferenza dei presidenti delle Assemblee sono previsti come osservatori all'interno della commissione tecnica incaricata della elaborazione degli schemi di decreto. Si tratta di modifiche che corrispondono agli esiti della riunione veneziana, nella quale si era da più parti ribadita la necessità di assicurare un ruolo alle Assemblee nell'ambito della definizione delle procedure di monitoraggio e di controllo in collegamento con gli esecutivi e si era sviluppata l'idea di creare una rete istituzionale tra le Assemblee appartenenti ai diversi livelli di governo interessati;

- la riunione di Torino si svolge durante il processo di attuazione delle procedure previste dalla delega sul federalismo e mentre la Camera sta esaminando, dopo l'approvazione da parte del Senato, la proposta di legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica (poi legge 31 dicembre 2009, n. 196). Il dibattito si concentra sull'intreccio tra le due riforme e sul ruolo delle Assemblee per verificare la coerenza dei processi attuativi e il loro grado di trasparenza e controllo democratico. Si evidenzia la necessità che le Assemblee legislative siano attivamente coinvolte nel processo di armonizzazione delle procedure contabili tra i diversi livelli territoriali. Si sottolinea la esigenza per le Assemblee di adottare prospettive di medio termine concernenti i grandi versanti dell'azione pubblica per valutare la coerenza delle politiche generali quali la politica di bilancio e di accrescere procedure di indirizzo e controllo sul piano programmatico. Questi aspetti sono oggi in via di ulteriore espansione con il coinvolgimento delle Camere nella formazione del programma nazionale di riforma.

La organizzazione di coerenti politiche nazionali tra i diversi livelli territoriali richiede secondo il modello europeo la definizione di strategie e la loro implementazione verso precisi obiettivi e una distribuzione di compiti che realizzi vere forme di partenariato tra Stato e autonomie secondo una interpretazione "europea" del titolo V della Costituzione, ispirata dalla dinamica flessibile della sussidiarietà, più cooperativa, meno conflittuale e "result oriented".

In questa direzione il sistema di coordinamento di finanza pubblica e di federalismo fiscale dovrebbe costituire la cornice unitaria di tutte le politiche pubbliche che è fino ad ora mancata. Infatti il meccanismo di finanziamento dei livelli essenziali mediante costi e fabbisogni *standard* dovrebbe configurare obiettivi e priorità di spesa validi in campo nazionale, ancorati a requisiti qualitativi e tendenzialmente vincolanti, salva la piena autonomia nelle modalità di organizzazione e realizzazione. Monitoraggio e meccanismi di valutazione dovrebbero assicurare la verifica dei risultati e il progressivo miglioramento della qualità della spesa pubblica almeno per le principali prestazioni civili e sociali. Nel contempo è necessario che anche le amministrazioni statali si sottopongano a controlli e meccanismi di valutazione (attraverso la effettiva implementazione di obiettivi e indicatori di risultato per i programmi di spesa del bilancio dello Stato) analoghi a quelli che deriveranno dall'applicazione del metodo dei costi e fabbisogni *standard* per il finanziamento delle autonomie.

Questi differenti modelli di interazione tra livelli territoriali nella formazione ed attuazione delle politiche pubbliche europee pongono con

forza l'esigenza di definire strumenti e procedure di intervento delle Assemblee parlamentari calibrati e opportunamente differenziati in funzione delle specificità della diversa "forma di *governance*" che funziona per ciascuna politica.

Attualmente, sia nella disciplina legislativa e regolamentare sia nella prassi, si sono delineate procedure parlamentari specializzate e mirate unicamente in relazione all'esame dei documenti di programmazione legislativa e politica e, come sopra riferito, al programma nazionale di riforma e al programma di stabilità.

Ne consegue che la tempistica, l'istruttoria e l'esito stesso dell'esame parlamentare spesso non sono modulati in base all'andamento e all'articolazione del processo decisionale europeo; l'intervento parlamentare finisce così per avere una scarsa incidenza sulla formazione delle scelte politiche, configurandosi non di rado quale mero "commento" o "testimonianza" in merito a posizioni già consolidate nelle Istituzioni europee e negli esecutivi.

Per superare questi elementi di criticità occorre non soltanto rivedere le procedure e le prassi interne a ciascuna Assemblea ma anche creare strumenti mirati di raccordo tra Governo e Parlamento, soprattutto con riferimento agli obblighi in capo all'esecutivo di fornire alle Camere informazioni circostanziate e di contesto e di rendere conto del seguito dato agli indirizzi espressi nelle sedi parlamentari.

8. Considerazioni conclusive

L'evoluzione dei modelli di elaborazione delle grandi strategie politiche da parte della Unione europea e il loro articolarsi in politiche "euro-nazionali", che coinvolgono gli enti territoriali, pongono alle Assemblee legislative una urgente esigenza di innovazione proporzionata alla portata delle questioni.

Nel nuovo sistema di *governance* economica europea si concentrano e si evidenziano al massimo le opportunità ma anche i numerosi limiti e problemi dal punto di vista delle Assemblee.

L'approccio strategico delle politiche europee e i meccanismi di coordinamento multilivello per la loro attuazione (esaltati dalle procedure del semestre europeo) sono un potente impulso al miglioramento della qualità delle politiche nazionali.

Per altro verso, proprio il consolidamento e la "codificazione" di questo metodo di *policy making* impone un adeguamento giuridico e culturale delle procedure e degli strumenti per la formazione e l'attuazione delle componenti statale e regionale delle politiche euro-nazionali.

Si tratta di tendenze che si intersecano inscindibilmente con lo svolgimento del nuovo rapporto tra Stato e Regioni alla luce del nuovo Titolo V, soprattutto in questa fase di attuazione della fondamentale cornice finanziaria dettata dall'articolo 119 .

Anche gli aspetti più criticati del Titolo V - come lo spezzettamento delle competenze nelle grandi materie o la collocazione tra le materie concorrenti di grandi politiche nazionali - possono infatti essere meglio interpretati e attuati alla luce dei moduli di partenariato nello svolgimento delle politiche pubbliche tipici della Unione europea, che sono rafforzati e possono migliorare il loro rendimento all'interno di un ordinamento assai più compatto come il nostro Stato nazionale unitario.

La condizione è che lo Stato - in piena coerenza con l'esperienza europea - faccia la sua parte di indirizzo e forte condizionamento in ordine a obiettivi, valutazioni e risultati del sistema dei poteri pubblici.

Con l'attuazione del federalismo fiscale, il nuovo sistema va verso il suo completamento. A questo punto spetta agli organi di massima responsabilità politica (Assemblee ed esecutivi nei diversi livelli territoriali e loro organizzazioni nazionali) il compito di sviluppare e condividere una interpretazione dinamica, globale e politica delle norme del titolo V. Una rilettura politica del sistema deve tendere a farlo funzionare intorno ad articolate strategie territoriali e precisi obiettivi. La rilettura politica deve naturalmente svolgersi all'interno di quel "diritto costituzionale giurisprudenziale" che la Corte costituzionale ha sviluppato dirimendo "la stragrande parte del contenzioso in materia di autonomie territoriali" (per usare le parole di Paolo Caretti nella parte del Rapporto dedicata alla giurisprudenza della Corte costituzionale).

Una rilettura politica del sistema ricostruirebbe le politiche pubbliche, ricomponendo le competenze in termini di divisione dei compiti tra Unione europea, lo Stato e le autonomie. In tal modo diviene chiaro che la ordinata distribuzione delle competenze deve essere ogni volta realizzata intorno a concrete e determinate dinamiche di finalità/obiettivo/risultato. E' dunque la politica che deve ordinare il sistema delle competenze e non viceversa, come si crede da parte di chi legge le norme del titolo V in termini di statica e rigida ripartizione di competenze. Al contrario sono le politiche che animano e fanno funzionare il sistema delle competenze con una logica unitaria che viene imposta e salvaguardata dal sistema nel suo complesso e dai suoi principi fondamentali. Quando le politiche nazionali latitano o sono troppo deboli la distribuzione ripartita delle competenze nelle stesse materie non funziona.

Così avviene nel caso delle politiche europee, che nascono per rispondere a concrete e comuni esigenze e che adottano gli strumenti di volta in volta più convenienti in relazione ad una molteplicità di circostanze

all'interno del quadro costituzionale vigente e che una volta all'interno dei singoli Paesi si adattano al loro assetto istituzionale restando coerenti al loro assunto.

In questo contesto, affinché l'Italia sfrutti le potenzialità del metodo di sviluppo delle politiche euro-nazionali, appaiono prioritarie tre tipologie di intervento:

- a) ancorare il processo di formazione ed attuazione delle politiche nazionali agli obiettivi sostanziali perseguiti dall'Unione europea.

Occorre ancorare il processo di formazione ed attuazione delle politiche nazionali non solo - come sinora avvenuto con risultati non sempre soddisfacenti - alla normativa e ai vincoli negativi posti dall'Unione europea, ma anche concorrendo in positivo agli obiettivi e alle strategie disegnati dalla stessa Unione. Ciò deve avvenire già in una fase precoce della formazione delle politiche euro-nazionali.

In secondo luogo le politiche devono attuarsi in modo articolato tra i diversi livelli territoriali mantenendo il loro carattere unitario e rispettando le diverse forme di autonomie pubblica e privata che attraversano.

Ciò richiede un approccio reticolare e non gerarchico tra i vari livelli di governo e la costruzione di un nuovo modello di governo nazionale e locale basato sui meccanismi collaborativi e di reciproco controllo e valutazione quanto ai risultati (le cd reti territoriali).

Questo modello si sta già delineando in molti settori come conseguenza della logica del sistema che unisce il rafforzamento delle autonomie nella salvaguardia dell'unità e della coerenza delle politiche nazionali. E' un approccio che si sta ad esempio profilando nelle politiche per la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (la politica della salute ne è l'espressione più importante).

Lo sviluppo di ampie politiche nazionali articolate – in continuità con le strategie e gli indirizzi europei - intorno a concrete finalità (a partire da infrastrutture e logistica, servizi sociali, innovazione e ricerca) richiede una ordinata distribuzione dei compiti che, una volta chiariti gli obiettivi di ordine nazionale, può avvenire secondo la ripartizione prevista dal titolo V della Costituzione, assistita dalla dinamica flessibile della sussidiarietà e della valutazione dei risultati. In tale contesto, anche la competenza concorrente spesso criticata - se opportunamente ripartita attraverso le leggi cornice - può funzionare adeguatamente.

Tutto ciò richiede la piena responsabilizzazione di tutti i livelli di governo (per quello che fanno e per quello che non fanno) e la chiara distinzione

dei compiti che spettano a ciascuno, dallo Stato alle autonomie territoriali e funzionali. Occorre quindi dare maggior peso alla continuità di principi e moduli organizzativi che esiste tra Italia e Unione europea per svolgere pienamente i principi costituzionali del nuovo Titolo V della Costituzione secondo una chiave di interpretazione politico costituzionale, che spetterà poi alla giurisprudenza convalidare.

A questo scopo la cornice dei principi “europei” che caratterizzano in senso unitario il titolo V con preciso riferimento allo svolgimento di politiche nazionali può essere riassunta come segue:

- articolo 114: “responsabilità repubblicana” di tutti i livelli territoriali e loro concorso alle politiche che costituiscono la Repubblica realizzando principi e diritti fondamentali;
- articolo 117: generalizzazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, chiare attribuzioni di competenze allo Stato quanto alla fissazione di finalità, obiettivi e risultati delle maggiori politiche pubbliche sia in forma esclusiva che concorrente;
- articolo 118: declinazione in senso europeo del principio di sussidiarietà;
- articolo 119: forte coordinamento finanziario e federalismo fiscale in senso unitario e solidaristico;
- art. 120: affermazione delle esigenze di unità giuridica ed economica assicurati dai poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione.

b) Sfruttare il programma nazionale per la strategia 2020 per definire un’agenda ambiziosa di modernizzazione e sviluppo del Paese.

La definizione contestuale - nell’ambito del nuovo sistema di *governance* economica europea - dei programmi nazionali di riforma per l’attuazione degli obiettivi della strategia 2020 per la crescita e l’occupazione e dei programmi di stabilità assume un ruolo cruciale ed esemplare per migliorare gli strumenti di partecipazione del nostro Paese alla formazione delle politiche pubbliche europee.

Si tratta, infatti, degli strumenti attraverso cui l’Italia concorre a definire ed attuare le grandi strategie e gli orientamenti di politica economica e di bilancio, che costituiscono - alla luce delle recenti innovazioni - la forma più avanzata di *policy-making* europeo in grado, in prospettiva, di incidere su un ampio spettro di politiche aventi rilievo per lo sviluppo e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Occorre, pertanto, utilizzare questi strumenti non come la risposta ad un compito imposto dalle nuove procedure europee ma quale strumento

per concordare - tra tutti i livelli di governo e le parti sociali - un'agenda ambiziosa e stringente per il rilancio dello sviluppo e della modernizzazione del Paese.

A questo scopo, i programmi devono essere costruiti intorno ad una cornice organica in grado di superare - con il ricorso al metodo reticolare - la tendenza alla settorializzazione delle varie amministrazioni e livelli di governo.

c) **Rendere incisivo il ruolo delle Assemblee elettive nella definizione delle politiche e nel controllo della loro attuazione.**

Alla luce delle due conclusioni precedenti, è imprescindibile che il Parlamento e le Assemblee regionali giochino un ruolo centrale nel declinare nelle politiche statali e regionali gli obiettivi e gli indirizzi europei.

Se le Assemblee si concentreranno su una loro attiva partecipazione alla definizione delle grandi strategie che concernono le comunità da loro rappresentate, potranno giocare un ruolo decisivo per costruire il necessario raccordo orizzontale (tra le politiche di settore) e verticale (tra livelli di governo), imposto dalla logica delle politiche europee, superando la naturale tendenza degli esecutivi e delle singole amministrazioni a difendere il proprio ambito formale di competenza:

- ✓ in una prima fase, con la elaborazione di quadri e strumenti strategici che contribuiscano effettivamente alla individuazione di obiettivi e di aspetti politicamente sensibili da tenere in considerazione. Ciò postula, in particolare, che esse giochino un ruolo di primo piano soprattutto nella preparazione del programma nazionale di riforma e di altri grandi strumenti strategici nazionali, attuativi di obiettivi e programmi europei;
- ✓ in una seconda fase, assicurando la partecipazione e il concorso parlamentare allo svolgimento delle strategie "euro-nazionali", sia quando avviene attraverso atti formali sia quando si sviluppa in sedi negoziali o con modalità informali. In particolare, le Assemblee legislative sono chiamate a valutare ed assicurare la coerenza strategica dei comportamenti e degli atti posti in essere dagli esecutivi;
- ✓ in una terza fase, attraverso la valutazione e verifica dei risultati e degli esiti politici. Infatti una impostazione strategica funziona, evitando il rischio di restare "libro dei sogni", solo se è fortemente orientata verso i risultati e condizionata dalle relative valutazioni.

Affinché l'intervento parlamentare sia efficace occorre, anzitutto, che esso sia calibrato, differenziato e modulato in relazione ai diversi modelli di politica euro-nazionale - ricostruiti nei paragrafi precedenti - quali si esplicano nei vari settori di attività.

Solo in tal modo è possibile ottenere anche un reale rafforzamento del raccordo Parlamento-Governo e Assemblee-Giunte: l'intervento parlamentare deve infatti collocarsi nella fase procedurale appropriata della politica euro-nazionale e non tradursi in un ostacolo o rallentamento ad una efficace azione negoziale del Governo o della Giunta.

Attualmente, gli strumenti previsti dalla legge, dai regolamenti parlamentari e dagli statuti regionali sono invece applicati - nonostante significativi miglioramenti - in modo uniforme, senza distinguere in base alla peculiarità del processo decisionale europeo.

E' necessario pertanto affermare un approccio più mirato sia nell'utilizzo degli strumenti esistenti sia mediante modifiche alla legislazione vigente ed agli statuti regionali. In via esemplificativa si possono riassumere alcune tematiche trattate nella presente Nota e in quelle degli anni precedenti.

1. Il primo e immediato passo è certamente l'esame, da parte della Camera dei deputati, della riforma della legge n. 11 del 2005, con le conseguenti riforme dei regolamenti parlamentari e consiliari (si veda il paragrafo 5). Ma ciò non basta. Il senso della presente nota è che alle procedure generali vanno sempre associate procedure specifiche e differenziate per le diverse politiche, da precisare nella legislazione di settore in combinazione con disposizioni dei regolamenti mirate a specifici interventi nell'ambito delle singole politiche. Tali interventi devono assicurare appropriate forme di partecipazione della Assemblee alla formazione e attuazione degli atti fondamentali delle singole politiche pubbliche in relazione alle caratteristiche di ciascuna. Ciò postula un corrispondente adeguamento - per ciascuna tipologia di politica - degli strumenti di interlocuzione delle Assemblee con gli esecutivi, a partire dagli obblighi informativi del Governo, che vanno modulati e calibrati in ragione della natura dell'intervento - strategico o specifico - prospettato a livello europeo;
2. Un altro passo fondamentale, più volte auspicato nelle Note di sintesi dei rapporti degli ultimi anni, consiste nella messa in rete delle Assemblee legislative, al fine di condividere le conoscenze indispensabili, metodi, tempi e procedure delle politiche pubbliche, assumendo una comune visione del quadro complessivo nel quale tali politiche nascono e si sviluppano: un quadro la cui cornice internazionale ed europea non sempre viene percepita - dalle istituzioni statali, regionali e locali - in tutte le sue potenzialità e in una prospettiva strategica, che invece va tenuta presente per indirizzare l'azione dello Stato e delle sue articolazioni territoriali, valorizzando al massimo il ruolo delle Assemblee legislative. Questo scambio di

conoscenza dovrebbe svolgersi anche tra gli organi parlamentari e assembleari competenti per le medesime politiche per gli aspetti specifici che concernono ciascuna politica. In queste direzioni appaiono molto importanti le iniziative che Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e Conferenza delle Assemblee regionali possono assumere ciascuno per la propria parte e nell'ambito del comitato paritetico di raccordo tra le Assemblee legislative che promuove il presente Rapporto. Il Comitato paritetico, in particolare, potrebbe essere la sede per sviluppare nei prossimi mesi la riflessione al fine di definire una proposta concreta per migliorare nell'immediato il raccordo tra Parlamento europeo (ed in particolare gli europarlamentari italiani), Camere e Assemblee regionali sul *continuum* tra strategie europee e principali politiche nazionali e sulle loro reciproche interrelazioni nei settori di più alta rilevanza politica .

3. Un terzo importante passo potrebbe essere compiuto da ciascuna Assemblea al proprio interno, riarticolando gli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti secondo la logica delle politiche euro-nazionali orientate verso grandi finalità e superando la tradizionale ripartizione per settori di materie. La concentrazione delle politiche intorno a grandi temi complessi sembra infatti richiedere il superamento dell'impostazione tradizionale che incentra la competenza delle Commissioni su una o più politiche di settore e/o sulle attribuzioni delle corrispondenti amministrazioni. La capacità di concorrere alla formazione e all'attuazione di grandi interventi strategici multisettoriali richiede quindi organi parlamentari meno suscettibili di essere "catturati" da logiche ed interessi di settore e di operare, invece, la sintesi politica necessaria alla luce di una visione più ampia e trasversale delle grandi politiche pubbliche euro-nazionali. Ciò consentirebbe, inoltre, di raccogliere intorno a Commissioni dotate di ampia competenza il sistema di rapporti esterni e il supporto amministrativo necessari a realizzare la accumulazione e la sintesi di conoscenza atte ad esercitare con ampia visione un ruolo politico di tipo strategico, le verifiche di coerenza e di risultato per ampi obiettivi. A tale fine occorre concentrare le competenze e non disperderle in una molteplicità di organi (Commissioni speciali, bicamerali o d'inchiesta che sottraggono spazi ed energie agli organi ordinari). In tal modo gli interventi e i ruoli specifici indicati per singole politiche dai precedenti punti 1 e 2 troverebbero organi capaci di avvalersene al meglio.

Conclusione

Più in generale, va ribadito che - al di là di questi interventi a breve e medio termine - il tema del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea è appena aperto e, se l'Europa avrà un futuro di ulteriore crescita come entità costituzionale, avrà sicuramente importantissimi sviluppi.

Il rapporto tra Parlamenti e Costituzioni nazionali è fortissimo e potrebbe dunque avere ulteriori evoluzioni in futuro: restando fermo il quadro dell'attuale Trattato, che appare di difficile modifica, progressi nell'Unione potrebbero derivare ad esempio da eventuali modifiche delle Costituzioni nazionali come base per le cooperazioni rafforzate già esistenti (Euro o Schengen) o per quelle che si potrebbero formare attraverso gli sviluppi della nuova *governance* economica.

La competenza in tema di modifica delle Costituzioni nazionali serve anche a mantenere chiaro il permanente ruolo dei Parlamenti, che ha una base non suscettibile del declino che, in relazione al ridimensionamento della loro funzione legislativa, giudizi superficiali e affrettati possono evocare.

Anche in presenza di un ridimensionamento della funzione legislativa (sulla quale ci siamo soffermati nella nota di sintesi al Rapporto 2009) , l'autonomo spazio di iniziativa dei Parlamenti sta nello sviluppo dei meccanismi - sopra richiamati - di partecipazione anche informali al dibattito pubblico sui grandi temi della politica regionale, nazionale e europea. In questo campo vi è un larghissimo spazio per interventi e iniziative che gli stessi Parlamenti, come titolari di alta sovranità politica, possono autonomamente alimentare senza attendere la benevolenza e le eventuali aperture dei Governi e delle Istituzioni cui essi partecipano.