

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2009 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Nota di sintesi

La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche
nazionali ed il ruolo delle Assemblee legislative

Edizione provvisoria

XVI LEGISLATURA – 30 OTTOBRE 2009

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

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

- Nota di sintesi: La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche nazionali ed il ruolo delle Assemblee legislative
- Allegati: Analisi di sedici politiche pubbliche tra Stato, Autonomie e Unione europea

(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

LA RIARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE
NAZIONALI ED IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

NOTA DI SINTESI

*A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI*

Premessa	3
La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche nazionali ed il ruolo delle Assemblee legislative	9
1. La crisi delle forme di legislazione complessa	9
2. Il ridimensionamento della legge finanziaria	10
3. La legge finanziaria e la riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche	12
4. L'analisi delle politiche pubbliche e gli indici di spostamento in senso territoriale dei processi di governo	14
5. Il carattere nazionale delle politiche pubbliche articolate su base territoriale	25
6. La esigenza di un quadro unitario e stabile di tipo ordinamentale e finanziario	27
7. Organismi di raccordo territoriale e ruolo delle Assemblee legislative	30

La Nota di sintesi viene pubblicata in edizione provvisoria e verrà aggiornata alla luce del dibattito nel seminario interistituzionale del 30 ottobre 2009 a Torino per essere successivamente stampata in edizione definitiva come primo tomo del Rapporto

NOTA DI SINTESI

LA RIARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI ED IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

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 undicesima edizione.

Il Rapporto è promosso dal Comitato paritetico Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali ed è 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

LA RIARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI ED IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

1. La crisi delle forme di legislazione complessa. 2. Il ridimensionamento della legge finanziaria. 3. La legge finanziaria e la riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche. 4. L'analisi delle politiche pubbliche e gli indici di spostamento in senso territoriale dei processi di governo. 5. Il carattere nazionale delle politiche pubbliche articolate su base territoriale. 6. La esigenza di un quadro unitario e stabile di tipo ordinamentale e finanziario. 7. Organismi di raccordo territoriale e ruolo delle Assemblee legislative.

1. La crisi delle forme di legislazione complessa

Da anni le Note di sintesi del Rapporto sulla legislazione – per adempiere al loro compito di offrire una visione d'insieme – hanno allargato il campo per considerare i processi legislativi all'interno del più vasto sistema delle politiche pubbliche.

Il punto di passaggio in questa direzione è stato - fin dalle origini del Rapporto sulla legislazione - lo studio delle forme di legislazione statale complessa: legge finanziaria, legge comunitaria, grandi deleghe e anche la sequenza di decreti-legge periodicamente emanati per determinate finalità (ad es. in materia di finanza pubblica, di missioni militari all'estero o i decreti "milleproroghe").

Le forme di legislazione complessa di iniziativa dell'esecutivo hanno dominato su vasta scala i processi di produzione normativa dall'inizio degli anni novanta, esattamente come la legislazione elaborata nelle Commissioni parlamentari ha dominato il decennio precedente in una situazione di crisi del sistema politico. Esse hanno rappresentato una risposta di tipo istituzionale alle esigenze di raccordo e coordinamento tra le politiche e tra i livelli territoriali che in altri Paesi sono assicurate da una più forte coesione interna dei partiti e del sistema delle pubbliche amministrazioni. All'interno delle forme di legislazione complessa, la costruzione di robuste procedure interistituzionali e negoziali corrisponde all'esigenza di guidare verso le stesse finalità una estesa pluralità di attori,

parlamentari e non parlamentari. La legislazione complessa è dunque per sua natura una legislazione dominante sui processi esterni.

A partire dal 2003 le Note di sintesi hanno tuttavia registrato significativi segni di crescente crisi delle forme di legislazione complessa, a partire dalla principale di esse: la legge finanziaria e l'insieme dei provvedimenti ad essa collegati.

La crisi si manifesta nell'evidente crescita degli inconvenienti legati all'uso eccessivo e a volte forzato dei diversi strumenti legislativi. All'interno dei provvedimenti più vasti, intorno ad un nucleo di misure di alto rilievo politico, si inserisce un numero altissimo di interventi di microlegislazione occasionale, secondo una modalità "opportunistica" che sfrutta la forza trainante di veicoli legati a precise scadenze o comunque ad andamento annuale (legge finanziaria e decreti "mille proroghe"; legge comunitaria) ovvero quella dei decreti-legge di alto contenuto politico o di emergenza. L'unione tra misure di alto contenuto politico e le ondate di legislazione occasionale sono state la cifra che ha contraddistinto negli anni la legge finanziaria e i provvedimenti equivalenti. La crescita delle condizioni di compatibilità legate a equilibri o vincoli connessi a processi esterni di varia natura - oltre l'aspetto meramente quantitativo protetto dalla compensatività degli emendamenti - conduce al ricorso sistematico ai maxiemendamenti e alla questione di fiducia, i cui effetti sono particolarmente vistosi e permanentemente negativi nel caso delle leggi finanziarie, determinando abnormi e interminabili sequenze di commi e rendendone infine il costo politico superiore ai vantaggi.

2. Il ridimensionamento della legge finanziaria

Nella prima fase della XVI legislatura, che è oggetto di questo Rapporto, si manifestano con più forte nettezza tendenze di cambiamento già affiorate negli anni precedenti.

La Nota di sintesi 2009 parte dalla constatazione di una netta inversione nell'uso dei metodi della legislazione complessa, che è precisamente individuabile nella significativa scelta di abbandonare lo strumento della legge finanziaria come legge universale finalizzata a

regolare intorno alla decisione di finanza pubblica tutte le questioni ad essa correlate e cioè l'insieme delle politiche pubbliche di entrata e di spesa. Si pone così fine ad un fenomeno giunto alla sua massima espansione nei due anni precedenti, nel corso della XV legislatura (ma cominciato ben prima), con la continua crescita dei volumi della legge finanziaria unita alla sua votazione mediante maxi emendamenti costituiti da centinaia di commi.

Nel Rapporto dello scorso anno si era dedicato uno specifico approfondimento alla analisi dei contenuti delle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, che hanno costituito una quota assai rilevante dell'intera produzione legislativa dei due anni considerati. Le due leggi finanziarie toccano, anche se in modo a volte incidentale, l'intero arco delle politiche pubbliche, collocandosi spesso al limite e oltre il limite dei confini di competenza delineati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nell'interpretazione del nuovo Titolo V. La legge finanziaria ha costituito quindi terreno fertile per il contenzioso con le Regioni e per un'ampia giurisprudenza della Corte, che ha avuto modo di confermare i propri orientamenti, contribuendo a chiarire l'assetto istituzionale dei vari settori delle politiche pubbliche.

La manovra di bilancio per il triennio 2009-2011 viene anticipata a giugno con un vasto decreto-legge adottato subito dopo la formazione del nuovo Governo (decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008). Il decreto contiene una norma che limita per un solo anno – in attesa della imminente riforma – il contenuto della legge finanziaria, vietando norme di spesa, pur se motivate dalla finalità di sostenere la economia.

Nei fatti e nella prassi parlamentare il ridimensionamento della legge finanziaria va ben oltre questa norma.

La legge finanziaria 2009 (legge n. 203/2008) assume la forma di un articolato molto snello costituito solo dal contenuto necessario ed obbligatorio ai sensi della normativa vigente di contabilità generale dello Stato. La legge finanziaria per il 2010, appena presentata, assume significativamente lo stesso formato, in coerenza con la disposizione inserita nel decreto-legge n. 78 del 2009, che ha confermato anche per questo anno il regime transitorio previsto dal decreto-legge n. 112.

La riforma organica della legge di contabilità dello Stato, approvata dal Senato e in discussione alla Camera, consolida e rende permanente il nuovo limite di contenuto della legge finanziaria, che non è un ritorno al passato, alle regole vigenti prima del 1999, ma rappresenta un regime nuovo per la legge finanziaria, come dimostra la prima prassi applicativa.

3. La legge finanziaria e la riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche

Il cambiamento della legge finanziaria modifica l'intero assetto della legislazione in Parlamento e rappresenta una svolta da non sottovalutare, dal momento che il processo legislativo parlamentare ha sempre espresso equilibri assai più profondi del sistema di governo.

Esso diviene il punto di partenza e una chiave importante per una valutazione degli esiti di questa ricerca, inducendola a formulare un'ipotesi interpretativa radicale circa il senso delle trasformazioni in atto. Sembra infatti di trovarsi alla fine di un lungo ciclo: non solo quello – certo non breve – del dominio della legislazione complessa, ma quello ben più lungo del dominio della legislazione *tout court* come principale strumento di governo nel nostro Paese.

Il drastico ridimensionamento della legge finanziaria non è soltanto un effetto del cambiamento del contesto politico nel passaggio da una legislatura all'altra, con la netta diminuzione dei gruppi parlamentari, la semplificazione degli schieramenti, la maggiore omogeneità e disciplina della maggioranza. Né può essere considerato un semplice mutamento nella forma dei provvedimenti: non si limita all'anticipo della manovra di bilancio e alla ripartizione degli stessi interventi in una sequenza di decreti-legge o di altri provvedimenti.

In realtà vengono meno alcune tra le profonde ragioni sottostanti la legge finanziaria *omnibus*. In particolare, viene meno il legame di necessità politica tra la pluralità degli interventi di maggiore portata nei più diversi settori, che ha negli anni precedenti determinato la concentrazione nella legge finanziaria delle misure più significative di politica economica e non solo di politica economica. La concentrazione degli interventi di maggior rilievo politico, insieme alle altre questioni irrisolte in corso

d'anno, ed a un certo numero di interventi minori garantivano la massa critica per un'ampia mediazione tra le diverse istanze politiche, sociali e territoriali in un unico contenitore legislativo. E' proprio questa esigenza di fare un unico conto che viene meno. In aggiunta e in evidente connessione con questo fenomeno, cambia anche la natura degli interventi essenziali di cui la manovra sull'economia si compone, oltre alle dimensioni stesse della manovra, che si restringono sensibilmente.

In pratica, concorrono al cambiamento e al restringimento dei contenuti della legislazione di manovra annuale economico-finanziaria – rispetto alle manovre annuali poste in essere dal 1992 fino al 2007 – diversi fattori:

- a) la formazione nelle politiche di spesa di vasti fondi destinati ad essere finalizzati mediante atti di alta amministrazione del Governo nazionale o mediante intese con gli enti territoriali (vedi paragrafo 4, punti 14 e 15). Corrispondentemente, la legislazione si limita a definire soggetti e procedure di spesa ovvero misure tendenti a concentrare, velocizzare o modificare la destinazione delle risorse;
- b) la stabilizzazione del quadro delle regole fondamentali cui le diverse amministrazioni pubbliche devono attenersi, in particolare ai fini del contenimento della spesa. Esempio al riguardo appare il caso del patto di stabilità interno che, dopo una fase contrassegnata da continui e spesso radicali cambiamenti, si va stabilizzando, salvo limitati aggiustamenti da un anno all'altro che riguardano prevalentemente aspetti specifici e non l'impianto complessivo. In questo modo si è inteso offrire in particolare alle amministrazioni territoriali il vantaggio di una maggiore certezza e prevedibilità del quadro normativo, anche se non pienamente condivisibile da parte delle stesse amministrazioni;
- c) la tendenza rilevata nelle diverse politiche pubbliche (vedi il successivo paragrafo 4) verso una legislazione rispondente ad una funzione strumentale rispetto a processi più ampi, esterni al circuito Governo-Parlamento, prevalentemente volta a rimuovere ostacoli normativi o a costituire fondamento di legittimità per decisioni che sono state o sono destinate ad essere assunte altrove.

Il ridimensionamento della legge finanziaria corrisponde pertanto all'alleggerimento dei contenuti della legislazione nella materia economica

e sociale che si riscontra nell'analisi delle sedici politiche pubbliche svolta in allegato alla presente Nota.

L'analisi dei contenuti dimostra che tali trasformazioni riguardano soprattutto gli interventi di maggior rilievo politico. Infatti la legislazione minore non viene affatto meno. Essa permane nella decretazione di urgenza di minore portata, oppure viene assorbita nell'effetto trainante dei decreti-legge di maggior significato politico - e soprattutto quelli di manovra economica che tendono necessariamente ad agire ad ampio raggio e ad assumere contenuti ulteriori - ovvero in provvedimenti residuali come il decreto "mille proroghe", che svolge già da alcuni anni il compito della chiusura delle questioni pendenti a fine anno. Nei primi 18 mesi di questa legislatura, ha anche significativamente ripreso corso una quota limitata ma non irrilevante di "leggine" approvate in sede legislativa dalle Commissioni.

Resta da verificare se nei prossimi anni, anche in relazione all'evoluzione delle dinamiche economico-finanziarie e dei rapporti tra i diversi livelli di governo, queste tendenze si consolideranno in via definitiva.

4. L'analisi delle politiche pubbliche e gli indici di spostamento in senso territoriale dei processi di governo

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, 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 che emerge 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.

Le politiche fino ad ora analizzate sono le seguenti: 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.

In due distinti allegati alla Nota sono presentate sia le schede di analisi dedicate a ciascuna politica sia, in forma sintetica, le loro risultanze.

In questo paragrafo sono di seguito elencati gli indici più significativi delle tendenze in atto nei settori più esposti al cambiamento:

1. *politica sanitaria*: si sottolinea la rilevanza per la definizione di una politica nazionale in materia sanitaria di procedure come quelle relative al Patto per la salute e alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). In particolare:
 - il nuovo modello della politica sanitaria riserva alla decisione legislativa in Parlamento la determinazione del quadro complessivo delle risorse da destinare al comparto sanitario al fine di salvaguardare l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza, rinviando a successive intese in sede di Conferenza Stato-Regioni la puntuale individuazione delle misure da adottare nei diversi settori. Viene quindi introdotto il meccanismo di premio-punizione, che assicura il trasferimento integrale delle risorse dello Stato solo alle Regioni che rispettano gli obiettivi di spesa. E' in tale contesto che trovano collocazione le disposizioni della legge finanziaria per il 2007 che ha fissato il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in linea con il protocollo del settembre 2006 tra il Governo, le Regioni e le province autonome, recante un "Patto per la salute", quale strumento di governo condiviso del sistema sanitario: il Patto ha subordinato l'accesso al finanziamento del sistema sanitario cui concorre lo Stato per il triennio 2007-2009 alla realizzazione di specifici adempimenti da parte delle Regioni, quali il rispetto dell'equilibrio economico all'interno del bilancio annuale, il

contenimento della spesa farmaceutica per la parte di propria competenza e l'adozione di misure di razionalizzazione dell'offerta ospedaliera. Attualmente, non è ancora giunto a conclusione l'*iter* di adozione del nuovo Patto per la salute 2010-2012, a conferma delle difficoltà, aggravate dall'attuale congiuntura macroeconomica, di giungere ad un accordo fondato sulla sostenibilità reale tra finanziamento ed erogazione delle prestazioni. L'intesa avrebbe dovuto essere siglata entro il 15 ottobre; tuttavia in data 23 ottobre è stato sottoscritto un documento politico tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni che fissa alcuni principi relativi al nuovo Patto per la salute.

- la determinazione dei *livelli essenziali di assistenza in campo sanitario* – che, in base all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, spetterebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – è stata definita attraverso una intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, in base alla procedura stabilita dall'articolo 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 (che prevede l'emanazione di un DPCM d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano). Anche l'articolo 54 della legge n. 289 del 2002 conferma tale procedura per le future modifiche dei LEA. La sola eccezione in campo sanitario a tale procedura è rappresentata dalla definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria in materia di attività trasfusionale direttamente con l'articolo 5 della legge 21 ottobre 2005 n. 219;
2. *ammortizzatori sociali*: il nuovo Titolo V della Costituzione traccia un quadro molto frastagliato delle competenze legislative esclusive e concorrenti dello Stato in materia di occupazione, lavoro e previdenza. Gli ammortizzatori sociali, in quanto riconducibili, in buona misura, a materia di competenza esclusiva dello Stato, sono stati oggetto per lungo tempo di interventi esclusivamente statali. L'evoluzione degli ultimi anni, connessa anche alla recente crisi finanziaria ed economica mondiale, ha visto le Regioni giocare un ruolo sempre maggiore, sia attraverso l'adozione di proprie misure legislative (suppletive rispetto a quelle statali) in materia di reddito di cittadinanza e di reddito minimo

garantito, sia concorrendo al finanziamento di interventi che uniscono l'uso degli ammortizzatori sociali a politiche attive del lavoro. In particolare, l'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, relativo agli interventi e alle misure anticrisi di sostegno del reddito, cui è stata data attuazione anche con l'intesa dell'8 aprile 2009, ha visto la convergenza dello Stato e delle Regioni nel determinare le risorse disponibili e gli interventi necessari ad un loro efficace utilizzo, attingendo al Fondo per le aree sottoutilizzate ed a parte dei fondi comunitari spettanti alle Regioni per la formazione professionale.

3. *sviluppo economico*: le politiche nazionali di sostegno agli apparati produttivi si inscrivono nella cornice della normativa comunitaria in materia di concorrenza e si basano su complesse procedure di raccordo tra Stato e Regioni. In questo ambito, i progetti di innovazione industriale (previsti inizialmente dalla legge finanziaria per il 2007 ed il cui ambito di applicazione è stato ampliato dalla legge n. 99/2009) vengono adottati con decreti del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ed approvati dal CIPE. Il Ministro dello sviluppo economico istituisce con proprio decreto regimi di aiuto conformi alle norme comunitarie e riferisce al Parlamento e alla Conferenza Stato-Regioni in merito ai criteri di individuazione dei progetti da finanziare, sullo stato degli interventi finanziati e sul grado di raggiungimento degli obiettivi da perseguire. I progetti possono essere cofinanziati da altre amministrazioni sia statali che regionali. A tal fine la norma stabilisce che il Ministero dello sviluppo economico provveda ad assicurare una sede stabile di concertazione tra le amministrazioni interessate, composta dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e delle amministrazioni dello Stato;
4. *agricoltura*: la politica agricola italiana si caratterizza prevalentemente per una funzione di attuazione ed adeguamento a livello territoriale delle decisioni adottate a livello comunitario; dal punto di vista del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la materia dell'agricoltura, non essendo menzionata nell'articolo 117, rientra nella potestà residuale regionale, salvo gli effetti delle numerose competenze statali di carattere trasversale. Permangono, in

particolare, funzioni statali connesse all'influenza della normativa comunitaria e della distribuzione di compiti che essa richiede in via principale o sostitutiva. Inoltre, tutta l'area dell'agricoltura risulta fortemente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato (es. tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema). La cornice legislativa delle politiche agricole tende a ridursi. Lo sviluppo di una politica nazionale agricola è prevalentemente demandato a procedure di carattere consensuale, in assenza di una cornice legislativa statale. E' il caso della politica in materia di sviluppo rurale: in assenza di interventi del legislatore statale, la Conferenza unificata ha approvato il Piano strategico nazionale 2007-2013, che provvede alla definizione delle priorità ed alla ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni, che adottano propri piani approvati dalla Commissione europea;

5. *crisi finanziaria e rapporti con le banche*: l'articolo 12 del decreto-legge n. 185 del 2008, nell'autorizzare il Governo a sottoscrivere, su richiesta delle banche interessate, speciali obbligazioni volte al rafforzamento patrimoniale delle banche medesime (c.d. Tremonti-bond), ha delineato un'innovativa procedura che mette al centro la concertazione tra istituti bancari e Governo. Infatti la disposizione subordina la sottoscrizione statale dei bond al miglioramento delle condizioni di credito operate dalle banche nei confronti di imprese e famiglie. Conseguentemente la sottoscrizione deve essere preceduta dall'adozione da parte delle banche di un protocollo di intenti sulle condizioni di credito e di un codice etico con previsioni in materia di remunerazioni dei vertici aziendali. E' prevista solo la trasmissione di tali documenti alle Camere. Anche la copertura finanziaria di tali interventi è delegificata: le competenti Commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimersi, con la procedura "rafforzata" del doppio parere, sugli schemi di DPCM destinati a dare copertura alla sottoscrizione dei bond, schemi che peraltro possono ampiamente derogare alla vigente disciplina contabile, essendo consentita la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa ed anche l'emissione di

titoli del debito pubblico. Sono tuttavia previsti specifici obblighi informativi del Ministro dell'economia al Parlamento;

6. *protezione civile*: il modello creato dalla legge n. 225 del 1992 per la gestione delle emergenze di protezione civile si è in questi ultimi anni esteso a tutte quelle situazioni in cui è sembrato necessario adottare misure straordinarie per accelerare procedure complesse o per superare il dissenso delle amministrazioni coinvolte: oltre alle calamità naturali, sono quindi divenute emergenze nazionali la gestione di grandi eventi (a partire dal Giubileo del 2000, la cerimonia di canonizzazione di Padre Pio nel 2002, il semestre di Presidenza italiana nell'Unione europea nel 2003, la Coppa America nel 2004, le esequie del Santo Padre Giovanni Paolo II e l'elezione del Pontefice nel 2005, i Giochi Olimpici Invernali «Torino 2006», il 50° anniversario della firma dei trattati di Roma nel 2007, l'incontro internazionale per la pace a Napoli nel 2007, la Presidenza italiana del G8 nel 2009, i mondiali di nuoto «Roma 2009», i XVI Giochi del Mediterraneo del 2009, fino all'«Expo 2015»), la realizzazione di infrastrutture strategiche (decreto-legge 185 del 2008), la gestione delle emergenze in materia di rifiuti (decreto-legge 90 del 2008), la realizzazione delle grandi reti di energia (decreto-legge 78 del 2009). Il modello prevede quindi l'adozione di procedure speciali da attuare attraverso la nomina di commissari straordinari autorizzati ad adottare ordinanze in grado di derogare alla legislazione vigente. La protezione civile funge sostanzialmente da luogo di compensazione: i commissari godono di ampi poteri sostitutivi e derogatori, che possono esercitare quando non si raggiungano i risultati attesi nella concertazione tra i livelli territoriali e le istituzioni interessate. Tali poteri consentono ai commissari di agire per mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico; essi possono - tra l'altro - utilizzare risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, con modalità più snelle rispetto a quelle operanti a regime; convocare e concludere in tempi ristretti la conferenza di servizi, ove prevista; avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate e del soggetto attuatore dell'intervento; disporre le occupazioni di urgenza e le eventuali espropriazioni. Va

sottolineato come anche i commissari della protezione civile, pur appropriandosi a volte delle competenze ordinarie di altri enti, finiscano per costituire una forma di territorializzazione delle politiche quando agiscono non sovrapponendosi agli enti territoriali, ma cooperando con essi e quindi rafforzandone di molto la capacità di azione con i loro poteri (ciò è particolarmente evidente quando il commissario è espressione degli enti territoriali).

7. *infrastrutture di interesse nazionale*: all'interno del quadro tracciato dalle reti di trasporti europeo (TEN-T) e dai corridoi paneuropei, gli interventi in materia di infrastrutture sono definiti sostanzialmente nell'ambito del Programma delle opere strategiche previsto della cosiddetta legge obiettivo (legge n. 443 del 2001): la legge disegna un meccanismo di approvazione e realizzazione delle opere concentrato essenzialmente nel CIPE, il quale esercita una vasta gamma di poteri: valuta le proposte dei promotori, ripartisce gli stanziamenti, approva - di intesa con le Regioni interessate - il progetto preliminare e definitivo, vigila sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove prevista, della VIA istruita dal competente Ministero. Il CIPE, inoltre, riceve e valuta le relazioni dei commissari straordinari. Il Parlamento è coinvolto in questo processo con l'attribuzione delle risorse generali (i decreti-legge 185 del 2008 e 5 del 2009 hanno attribuito al Fondo Infrastrutture 12 miliardi di euro) e attraverso la risoluzione di approvazione del DPEF e del relativo Allegato Infrastrutture. Nell'ambito di questa procedura, si è recentemente proceduto alla nomina di commissari straordinari per singole opere, cui sono stati attribuiti i medesimi poteri dei commissari di protezione civile, che si estendono fino alla proposta di revoca dell'assegnazione delle risorse;
8. *gestione dei rifiuti*: il disegno di una politica unitaria che prenda le mosse dal quadro di riferimento comunitario e si sviluppi attraverso l'azione dei diversi livelli di governo coinvolti – nazionale, regionale e locale – ha reso necessaria, negli ultimi anni, la dichiarazione dello stato di emergenza in alcune Regioni e l'istituzione di una particolare figura di Commissario straordinario dotato di ampi poteri sostitutivi e

derogatori (decreto-legge n. 90/2008 sull'emergenza rifiuti in Campania). Per la durata dello stato emergenziale, la competenza sui procedimenti per reati in materia di gestione dei rifiuti e in materia ambientale, riguardanti l'intero territorio della Campania, è attribuita alla direzione distrettuale antimafia di Napoli, nella persona del procuratore della Repubblica. Sono inoltre attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, anche di natura cautelare, relative a diritti costituzionalmente tutelati, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, anche se poste in essere dall'amministrazione pubblica o da soggetti ad essa equiparati. Il decreto ha inciso anche sulla normativa nazionale relativa ai termovalorizzatori, alle discariche e alla protezione civile, introducendo una serie di deroghe alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali;

9. *energia*: il settore dell'energia è caratterizzato dal ruolo-guida svolto dalla politica comunitaria, con indirizzi ed obiettivi vincolanti, e dall'attuazione di tali indirizzi ed obiettivi ad opera della legislazione nazionale, ispirata al rispetto del "principio di sussidiarietà ascendente", anche in base agli orientamenti della Corte costituzionale. Vari esempi dell'attuazione di tale principio si ritrovano nella recente legge n. 99/2009, collegata alla manovra finanziaria in materia di sviluppo ed energia (art. 25; art. 27, co. 16, 39 e 46). Tali norme infatti sembrano assicurare in concreto la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione, prevedendo che i poteri attribuiti agli organi statali siano esercitati d'intesa, a seconda dei casi, con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, oppure direttamente con le Regioni. Come già accennato, anche per la realizzazione delle grandi reti di energia è possibile ricorrere a commissari dotati di ampi poteri anche sostitutivi.
10. *piano casa*: nell'ambito delle politiche di edilizia residenziale pubblica, il decreto legge n. 112/2008, al fine di garantire livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo su tutto il territorio nazionale, ha previsto una serie di misure rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso

abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da adottare con DPCM., previa delibera CIPE e d'intesa con la Conferenza unificata. Successivamente, il decreto-legge n. 185/2008 ha introdotto un parere in luogo dell'intesa, poi ripristinata dal decreto-legge n. 5/2009. L'intesa in sede di Conferenza è stata successivamente raggiunta e il DPCM emanato il 16 luglio 2009. Contestualmente, sempre a seguito di un'intesa con le Regioni, il Governo sembra aver rinunciato a disciplinare altri interventi in materia di politica abitativa con un provvedimento d'urgenza, che pure era stato preannunciato. Le Regioni hanno quindi provveduto con proprie leggi regionali;

11. *servizi socio-educativi*: la legge finanziaria per il 2007 ha stanziato le risorse per l'attuazione da parte delle Regioni di un piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi, rinviando ad un'intesa in Conferenza unificata la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e la ripartizione delle risorse tra le Regioni. Le Regioni hanno adottato propri piani sulla base delle intese raggiunte (in data 26 settembre 2007 e 14 febbraio 2009). La stessa legge finanziaria ha previsto l'attivazione di progetti sperimentali di formazione rivolti a bambini da 24 a 36 mesi, rinviando anche in questo caso ad un accordo in Conferenza unificata per l'attuazione. Sulla base dei due accordi intervenuti per gli anni scolastici 2007-2008 e 2008-2009 (in data 14/06/07 e 20/03/08), ciascuna Regione ha concluso un'intesa con il relativo ufficio scolastico regionale. Per l'anno scolastico 2009-2010, la Conferenza non ha ancora adottato l'accordo;
12. *sicurezza e immigrazione*: in ambito statale vengono elaborate le disposizioni legislative di regolazione della materia e predisposti i relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, entro la cornice delineata dagli orientamenti espressi dall'Unione europea. Le Regioni e gli enti locali partecipano attivamente alla determinazione e all'attuazione delle politiche pubbliche in materia di sicurezza ed immigrazione: il decreto-legge n. 92/2008 e la legge n. 94/2009 (c.d. "pacchetto sicurezza") estendono i poteri d'ordinanza dei Sindaci in una materia in cui lo Stato ha competenza esclusiva. Ai due attori tradizionali (Stato e Regioni-enti locali) si va progressivamente

affiancando l'Unione europea che vede sempre più ampliarsi il proprio spazio di intervento nell'ambito delle politiche dell'immigrazione;

13. *finanziamento delle politiche di coesione (fondi strutturali)*: il regolamento CE n. 1083 del 2006, nel disciplinare la politica di coesione per il periodo 2007-2013, ha previsto un approccio programmatico strategico ed un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati membri. In questa ottica, il legislatore nazionale è intervenuto, recependo linee guida già approvate in sede di Conferenza unificata, con il comma 864 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), demandando ad un nuovo documento definito "Quadro strategico nazionale" la programmazione unitaria delle politiche di coesione comunitarie e nazionali e delle relative risorse (ivi comprese quelle del Fondo per le aree sottoutilizzate sotto richiamato). Anche in questo caso si è delineata una governance originale in quanto il contenuto del Quadro strategico nazionale è stato definito con un'intesa in sede di Conferenza unificata e quindi sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea (giunta con la decisione del 13 luglio 2007). In questa fase il Parlamento è stato coinvolto solo attraverso apposite procedure conoscitive attivate dalle Commissioni parlamentari competenti; alla legge finanziaria è invece affidato il compito (ai sensi del comma 865 dell'articolo unico della già citata legge finanziaria per il 2007) di definire la provvista finanziaria, per la quota nazionale, per l'attuazione del Quadro strategico nazionale;
14. *fondi polivalenti - l'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)*: le modalità di ripartizione delle risorse del FAS, che a seguito della riforma del 2006 rientrano tra quelle del Quadro strategico nazionale sopra richiamato, rappresentano una procedura peculiare in cui il ruolo principale è esercitato non attraverso l'ordinario processo legislativo ma da un Comitato interministeriale, il CIPE. Parte delle risorse sono peraltro destinate a programmi gestiti dalle Regioni, la cui valutazione, ai fini dell'ammissibilità al finanziamento, nonché il successivo monitoraggio sull'attuazione è affidata al CIPE medesimo. Il legislatore nazionale si inserisce in questo processo attraverso provvedimenti (essenzialmente decreti-legge) che hanno utilizzato le

risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per la copertura di misure diverse. Su questo aspetto, con una disposizione inserita nella legge finanziaria per il 2009 si è previsto l'obbligo di comunicazione da parte del Governo al Parlamento degli utilizzi diffusi delle risorse del FAS. In secondo luogo, nella legislatura in corso si è intervenuti in modo significativo ripartendo di fatto le risorse del FAS in tre fondi: il Fondo sociale per l'occupazione e formazione; il Fondo per le infrastrutture (con il decreto-legge n. 185 del 2008) e il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (con il decreto-legge n. 5 del 2009). In questo modo, ferma restando la ripartizione territoriale prevista a legislazione vigente per le risorse del FAS (85 per cento alle Regioni del Mezzogiorno, 15 per cento alle altre aree), le risorse sono state indirizzate verso specifiche finalità. Per il fondo infrastrutture è anche previsto, in forza di una disposizione del decreto-legge n. 112 del 2008, che già aveva istituito il fondo, senza tuttavia far confluire in esso le risorse del FAS, un parere parlamentare sulle delibere CIPE di riparto.

15. *fondi polivalenti - Fondo per interventi strutturali di politica economica:* il Fondo è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, con la finalità di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Il fondo è finanziato attraverso la concentrazione in esso del gettito di maggiori entrate della più diversa natura o di riduzioni di dotazioni di spesa. Esso viene successivamente utilizzato per le più diverse destinazioni di spesa. Nell'edizione definitiva dell'allegato a questa Nota di sintesi sarà pubblicato un elenco delle fonti di entrata accumulate negli anni e delle destinazioni di spesa.

Questa casistica individua alcuni degli indici più significativi di cambiamento. Rispetto alle schede di sintesi e alle più ampie schede di analisi delle singole politiche contenute negli Allegati, l'elenco sopra riportato costituisce l'estratto finale che consente di mettere nella massima evidenza una linea di tendenza, che si presenta in termini assai netti ed

univoci soprattutto in considerazione della varietà dei settori simultaneamente considerati.

La legislazione non esercita più una funzione pienamente regolativa o direttiva, ma spesso offre solo una base procedurale, ovvero interviene per aspetti parziali o meramente finanziari. Lo stesso oggetto di regolazione, quando riguarda i comportamenti di soggetti politici forti e dotati di piena autonomia come gli enti territoriali, comporta un limite oggettivo nei contenuti della legislazione. Una legislazione di questo tipo è per sua natura sottoposta alla esigenza di una forte guida da parte degli esecutivi. La necessità di salvaguardare complessi equilibri e compatibilità conduce spesso alla votazione in blocco nella forma di maxiemendamenti+questione di fiducia. Se ne può dedurre che a tale tipo di decisione sarebbero più congeniali documenti, piani o atti di indirizzo che non le forme analitiche del procedimento legislativo.

La moltiplicazione degli interlocutori di forte rango e spessore politico nell'ambito degli esecutivi, nelle sedi di confronto tra livelli territoriali, che trattano questioni fondamentali di indirizzo politico e non meramente attuative, comporta anche un indebolimento del raccordo Parlamento – Governo sul terreno delle funzioni parlamentari di indirizzo politico e di controllo, almeno fino a quando queste funzioni restano ancorate ai modelli tradizionali.

5. Il carattere nazionale delle politiche pubbliche articolate su base territoriale

Accanto allo spostamento di poteri significativi di indirizzo politico e di regolazione, emerge dalla ricerca un altro aspetto altrettanto importante e innovativo.

Soprattutto le nuove politiche in campo economico, sociale e di governo del territorio tendono a configurarsi come politiche fortemente articolate tra i livelli territoriali, ma restano a tutti gli effetti politiche di livello nazionale e cioè finalizzate al perseguimento di obiettivi di interesse comune della intera comunità nazionale, alla quale i diversi livelli territoriali concorrono con crescenti responsabilità.

Il dato sempre più evidente nella evoluzione recente è che gli enti territoriali concorrono prima in forma collettiva alla definizione di obiettivi e vincoli di carattere generale e poi procedono ad esercitare le proprie competenze nei rispettivi ambiti territoriali.

Tali processi si sviluppano in forme assai differenziate nei settori più esposti al cambiamento, in relazione alla natura delle attività ed ai criteri per la distribuzione delle competenze, che variano enormemente da un settore all'altro. Questa differenziazione è accentuata dalla mancanza di un quadro unitario di carattere ordinamentale e finanziario, che incide negativamente sul funzionamento del sistema e sulla adeguatezza delle procedure di raccordo. Con questo non piccolo limite, il dato comunque positivo è che questi processi tendono a configurare, per i rispettivi comparti, vere e proprie politiche di carattere nazionale alle quali concorrono pienamente le autonomie territoriali, anziché una politica statale cui si aggiunge l'esercizio di competenze regionali o locali, come in passato.

Le schede raccolte nei due allegati descrivono vaste politiche pubbliche compiutamente articolate tra i livelli territoriali, intorno ad obiettivi unificanti ed assi strategici.

In molti casi è l'Unione europea, grazie alle sue tipiche capacità di elaborazione a vasto raggio, a creare l'orizzonte strategico e i condizionamenti dai quali si sviluppano complessi rapporti tra Stato ed enti territoriali (ambiente, rifiuti, infrastrutture, energia, fondi strutturali, servizi pubblici locali, etc.). In altri casi è direttamente il concorso tra Stato e autonomie a individuare obiettivi unificanti e percorsi di medio termine (sanità e altri servizi sociali, edilizia residenziale, protezione civile, etc.). In ogni caso si tratta di politiche che sviluppano alti profili qualitativi soprattutto in riferimento alla capacità di programmazione e di conciliare le diverse priorità, grazie alla cooperazione e ad una positiva dialettica tra i livelli territoriali.

6. La esigenza di un quadro unitario e stabile di tipo ordinamentale e finanziario

Lo studio dell'articolazione territoriale delle politiche pubbliche porta ad un quadro di forte differenziazione in relazione alla diversa distribuzione di competenze propria di ciascun settore ed al diverso intreccio che si registra tra competenze per materia e competenze trasversali di coordinamento per la tutela di valori comuni (concorrenza, ambiente, uguaglianza di diritti civili e sociali, etc.).

Dalle schede di analisi delle politiche pubbliche si vede bene che l'intreccio di competenze, delineato dalla Carta costituzionale, oramai tende a tradursi concretamente, per molte politiche pubbliche, in dinamiche di impianto e funzionamento assai diversificate.

Questa forte differenziazione fa sorgere una difficoltà di comprensione del disegno complessivo del sistema che si sta sviluppando, soprattutto a causa dell'assenza di un quadro finanziario comune e di adeguate procedure generali di raccordo e di coordinamento che diano piena attuazione al modello disegnato della nostra Costituzione. Tutto ciò genera un effetto di disordine e di estrema frammentazione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha apportato fin qui un contributo Notevolissimo, ma anch'essa reclama da tempo l'esigenza di una cornice unitaria ordinatrice, quale può derivare dalla attuazione delle norme portanti del Titolo V della Costituzione contenute negli articoli 118 e 119 con riferimento alla articolazione delle funzioni amministrative, al sistema di coordinamento della finanza pubblica e al federalismo fiscale.

Su questi aspetti, infatti, la fase di transizione da un modello di governo centralizzato, imperniato attorno al ruolo del Governo statale, ad un sistema di cooperazione tra i livelli territoriali non può dirsi ancora conclusa.

In particolare, il campo della finanza pubblica segna questo ritardo del sistema complessivo rispetto al grado di maturazione in senso territoriale delle maggiori politiche pubbliche settoriali. Costituiscono una eccezione in senso negativo il sistema fiscale e il governo della finanza pubblica, che sono rimasti ancorati ad un'impostazione corrispondente al vecchio modello centralizzato.

Infatti, il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica è stato ottenuto, nell'ultimo decennio, mediante uno strumento (il patto di stabilità interno) costituito da un insieme di regole manovrate annualmente dal Governo centrale, con la semplice consultazione delle associazioni dei livelli del governo territoriale.

Ne sono derivate regole con un forte carattere sperequativo – in quanto strutturate con riferimento a risultati conseguiti negli esercizi pregressi (*backward looking*) e quindi diversamente restrittive in base alla situazione di partenza degli enti – spesso troppo restrittive nel breve periodo (anche per il carattere cumulativo delle manovre che ha portato, da un lato, alla penalizzazione della spesa per investimenti, e, dall'altro, alla progressiva emersione di avanzi di amministrazione) ma alla lunga potenzialmente inefficaci (dei predetti avanzi dovrà, presto o tardi, essere consentito un utilizzo). La triennializzazione delle regole di stabilità a partire dal 2008 rappresenta un progresso, che dovrà essere seguito da un cambiamento più radicale verso il sistema di coordinamento della finanza pubblica prefigurato dall'articolo 119 della Costituzione.

Tali modalità non sono state idonee a determinare un processo di piena corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo in tema di finanza pubblica analogo a quello verificatosi in altri settori. Ciò determina conseguenze a vasto raggio con riferimento al funzionamento complessivo del sistema, essendo regole condivise e stabili di finanza pubblica uno dei principali fattori di responsabilizzazione, vincolo di qualità e misura della capacità di governo.

La ricerca svolta in questa Nota di sintesi dimostra dunque che i maggiori problemi di funzionamento dipendono dalla mancanza di procedure e cornici di carattere generale capaci di sostenere l'equilibrio e disegnare la configurazione complessiva dell'intero sistema. La mancanza di queste cornici accentua oltre il dovuto il grado di differenziazione delle singole politiche. Mancano infatti punti di riferimento e metodi comuni. L'assenza di cornici di carattere generale determina anche una difficoltà nel distinguere diversi piani di decisione ancorati a precisi livelli di responsabilità. In mancanza di ciò, il modello decisionale prevalente in tutti i settori finisce quindi per essere la procedura unica e indifferenziata dell'intesa nella quale le specifiche responsabilità che spettano allo Stato

e quelle che riguardano gli enti territoriali finiscono per confondersi. Non si distinguono fasi e passaggi diversi, anche preliminari, rispetto all'intesa vera e propria. In tali condizioni è certo più difficile raggiungere intese o accordi e possono verificarsi più facilmente situazioni di stallo.

Tali elementi di contraddizione e insufficienza nelle procedure decisionali rispetto alla maturazione dei contenuti non possono dunque essere risolti solo in chiave procedurale (anche se le procedure debbono essere comunque adeguate, come si nota nel successivo paragrafo 7, lettera a)).

Si richiede un cambiamento sostanziale che consenta di distinguere i diversi piani delle decisioni e di associarle ad una complessiva visione di governo. Un'adeguata cornice unitaria quanto alle procedure di finanza pubblica e alle modalità di finanziamento consentirebbe di circoscrivere gli spazi di determinazione che spettano ai diversi livelli di governo e soprattutto sancirebbe meccanismi di effettiva, reciproca e sanzionabile responsabilità.

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è divenuta tra le riforme istituzionali una priorità riconosciuta da tutti in questa prima fase della legislatura e punto di partenza per altre riforme. Tale orientamento è confermato dall'approvazione, con ampio consenso e in tempi assai concentrati, della impegnativa legge di delega in tema di federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica (legge n. 42 del 2009). Nella stessa direzione vanno l'approvazione al Senato della proposta di legge di riforma della legge di contabilità dello Stato (legge n. 468 del 1978), attualmente in discussione alla Camera, e dal prossimo avvio dell'esame del disegno di legge sulle funzioni fondamentali degli enti locali. Anche l'approvazione della legge delega in materia di riforma delle pubbliche amministrazioni si inserisce in questo quadro di evoluzione del quadro ordinamentale dell'intero sistema istituzionale guidato dalla legislazione ordinaria .

La linea di tendenza comune a queste riforme va verso il rafforzamento dei fattori unificanti e di migliore funzionamento del complessivo sistema delle politiche pubbliche e delle pubbliche amministrazioni che le sostengono. La chiave di volta è nelle nuove procedure di coordinamento della finanza pubblica. La attuazione della legge n. 42 appare il passaggio

chiave ai fini del compimento e dell'attuazione del sistema delineato dalla Costituzione in senso stabile e unitario, mentre fino ad ora hanno prevalso logiche di separatezza tra le singole politiche. Essa delinea un quadro innovativo di procedure di confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, nel quale obiettivi e vincoli di finanza pubblica si legano funzionalmente con quelli delle maggiori politiche pubbliche di spesa attraverso i meccanismi comuni del finanziamento fiscale, dei costi standard e dei livelli delle prestazioni essenziali.

E' assai significativo che, come si vedrà nel successivo paragrafo 7 lettera b), la stessa legge n. 42 possa essere considerata anche il miglior prototipo delle nuove procedure da sviluppare nei rapporti con le Assemblee, per assicurare la loro attiva partecipazione a processi decisionali.

7. Organismi di raccordo territoriale e ruolo delle Assemblee legislative

Non rientrano nell'ottica di questa Nota le questioni connesse al lungo dibattito sulla riforma del Parlamento, con la trasformazione di una delle due Camere in una Camera territoriale, né alla mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie.

La ricognizione delle politiche pubbliche si svolge nel quadro della Costituzione vigente e nella prospettiva del completamento dei processi di riforma già in corso. In questo quadro emerge la necessità di approfondire un doppio livello di analisi: quello relativo alla adeguatezza delle procedure relative alle politiche specifiche e quello relativo al loro raccordo nella visione di una politica generale di carattere finanziario e di carattere ordinamentale. I due livelli di analisi sono collegati perché con la soluzione del primo si possono sciogliere anche molte problematiche relative al secondo.

In entrambi i livelli di analisi viene in primo piano il ruolo delle Assemblee in rapporto a quello degli organismi governativi in cui si concentrano le maggiori decisioni: la Conferenza Stato-Regioni e la

Conferenza unificata Stato-autonomie, il CIPE, che con varie modalità si collega alle stesse Conferenze o a diverse forme di partecipazione delle autonomie di volta in volta interessate alle decisioni e, infine, altri organismi che raccolgono i diversi livelli territoriali per il governo dei vari settori, come le Autorità di bacino, gli Ambiti territoriali ottimali, fino alle Conferenze di servizi.

a) Gli organismi di raccordo territoriale

L'analisi svolta dimostra tutta l'importanza assunta da queste sedi di raccordo ed il valore dell'esperienza che hanno accumulato in questi ultimi anni sui più importanti versanti della attività pubblica. Alla luce dei fatti essi rappresentano degli snodi fondamentali nei quali gli obiettivi unitari si collegano con il territorio svolgendo un ruolo unificante efficace rispetto ad un'articolazione di competenze assai complessa, che appare tuttavia quasi ovunque proporzionata alla complessità delle questioni e delle diverse dimensioni coinvolte.

L'analisi fa anche emergere la capacità e la forza del ruolo degli organismi associativi delle autonomie – Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ANCI e UPI e le altre associazioni degli enti locali – chiamati in primo luogo a svolgere un lavoro istruttorio nei confronti del sistema delle Conferenze e che a partire da questo si sono dimostrate capaci di svolgere un difficile compito unitario e unificante, ben oltre i tradizionali aspetti di sindacalismo istituzionale. Nel contesto evolutivo delineato dalle schede allegate a questa Nota, emerge come le associazioni abbiano acquisito forte capacità di elaborazione e sintesi delle questioni di carattere nazionale nel confronto con il Governo nazionale.

Proprio l'importanza del ruolo assunto dal sistema delle Conferenze fa risaltare l'insufficienza del complessivo quadro ordinamentale e procedurale che le concerne. Non si tratta di superare le caratteristiche di informalità di molte fasi e passaggi che consentono il migliore funzionamento e il superamento degli scogli più difficili, ma di dare a questi organismi una chiara definizione e modalità di funzionamento differenziate in relazione ai diversi compiti e alle diverse fasi.

Vi sono dunque aspetti che vanno affrontati nell'ambito dell'adeguamento delle norme che concernono il sistema delle

Conferenze e delle loro procedure interne ai nuovi compiti che hanno assunto, in modo di garantire la conoscenza e la trasparenza della loro attività.

b) Nuove procedure per le Assemblee legislative

Altrettanto importante è l'adeguamento delle procedure delle Assemblee elettive alle nuove modalità di svolgimento delle politiche pubbliche tra i livelli territoriali.

Va in questo senso l'esperienza dell'Unione europea che spinge verso la partecipazione dei parlamenti alla fase ascendente. Proprio nei Paesi dove gli esecutivi sono più forti, sono più incisive le procedure parlamentari in tema di partecipazione alla fase ascendente (si veda l'esperienza del Regno Unito). Con il Trattato di Lisbona si sta potenziando il ruolo dei Parlamenti nazionali come fattori di legittimazione democratica delle singole politiche promosse dalla stessa Unione, a convalida dell'operato dei Governi nell'ambito del Consiglio. Infatti, la procedura di controllo della sussidiarietà riconosciuta ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona (e rispetto alla quale si pone ora, peraltro, l'esigenza di un'efficace implementazione da parte dei diversi Parlamenti) esprime la medesima esigenza di partecipazione e controllo in corso d'opera, durante la fase di elaborazione degli indirizzi e non solo nella fase della loro attuazione. E' del tutto verosimile che, anche in ambito europeo, data la natura essenzialmente politica dei parlamenti, questo tipo di controllo passerà da un'ottica giuridica meramente difensiva delle proprie competenze ad una versione in termini positivi di partecipazione, di condizionamento e di stimolo da parte dei Parlamenti nazionali, alle fasi preliminari di formazione delle politiche comunitarie.

Il contesto comunitario è interessante ai nostri fini perché esprime esigenze comuni alle Assemblee rappresentative dei paesi dell'Unione europea. Si possono insomma registrare percorsi convergenti che spingono alla ricerca di nuovi ruoli e modalità di azione per le Assemblee elettive.

Di fronte alle nuove forme di articolazione territoriale delle politiche pubbliche, risulta particolarmente importante garantire un grado adeguato di coinvolgimento delle Assemblee al fine di assicurare trasparenza ai

procedimenti, presupposto indispensabile per la necessaria assunzione di responsabilità di legislatori e governanti nei confronti dell'elettorato. In questo senso si pone l'esigenza, in primo luogo, di raccordare - nell'ambito delle politiche di settore - l'attività parlamentare con le diverse forme di coordinamento e concertazione tra i livelli territoriali (che, come si è visto, coinvolgono principalmente gli esecutivi); in secondo luogo, di definire ruolo e modalità di intervento del Parlamento nell'individuazione delle politiche generali di maggiore portata, in particolare della politica di bilancio, rilevante per il mantenimento della coesione nazionale, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Su entrambi questi aspetti, come richiamato anche più avanti, la legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale, fornisce il punto di maggiore avanzamento ed offre alcuni primi "modelli di intervento".

La Nota si ferma a questo punto fin dove può giungere un'analisi ragionata della esperienza e cede il passo per il resto alla discussione politica da svolgersi nelle sedi appropriate (quelle specifiche delle singole politiche pubbliche e quelle deputate alla più generale riflessione e confronto politico sul ruolo del Parlamento), limitandosi a tre indicazioni:

- *Assicurare la conoscenza dell'effettiva articolazione delle politiche pubbliche tra i diversi livelli di governo.* Occorre fornire alle Assemblee strumenti di conoscenza che consentano una visione di insieme e un sintetico quadro aggiornato degli andamenti in corso presso le diverse sedi per le singole politiche pubbliche. A questa esigenza il Rapporto 2009 offre una prima risposta di metodo e di ampia esemplificazione. In questa stessa direzione lavorano la nuova banca dati comune tra le Assemblee legislative avviata quest'anno nell'ambito della formazione del Rapporto e la nuova sezione del rinnovato Sito Internet della Camera dei deputati, che rappresenta una fonte di informazione costantemente aggiornata sulle grandi tematiche della politica nazionale e sui temi di interesse per l'attività parlamentare nel senso più ampio.
- *Assicurare la qualità politica dei rapporti Governo-Parlamento e Esecutivi-Assemblee.* Solo Assemblee ed esecutivi in collegamento tra loro possono esercitare una funzione di indirizzo di livello politico

adeguato per governare i complessi processi delle politiche contemporanee. Per entrambe le istituzioni è essenziale far valere lo spazio che spetta alla politica rispetto alla forza delle istanze tecniche e all'organizzazione dei grandi interessi territoriali, sociali ed economici. Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, il ruolo delle Assemblee potrebbe essere in sintesi ridefinito su due profili fondamentali: a) quello dell'intervento in funzione di indirizzo e controllo sulla fase ascendente delle differenti politiche territoriali; b) quello della definizione e del pubblico confronto sul quadro generale di compatibilità entro il quale si situano le singole politiche pubbliche. Per dare sostanza a tale secondo profilo, che attiene alla funzione tipica delle Assemblee parlamentari come organi della rappresentanza politica generale, è in primo luogo necessaria la discussione nelle Assemblee degli assi strategici che si svolgono tra i livelli territoriali, a partire dall'Unione europea. Alle Assemblee va in particolare saldamente ancorata la discussione sulle politiche generali, quali la politica di bilancio, e, in generale, sulle prospettive di medio termine concernenti i grandi versanti dell'azione pubblica. La mancata definizione e discussione degli assetti strategici delle politiche rischia infatti di ridurre l'aspetto politico o limitare al terreno dell'amministrazione corrente aspetti essenziali della azione degli stessi esecutivi. Il confronto con le Assemblee è dunque essenziale per un costante e reciproco controllo sulla qualità politica delle rispettive azioni.

- *Un modello che nasce dalle esperienze più recenti per la definizione di nuove procedure.* La legge n. 42 del 2009 – già definita al paragrafo 6 legge chiave ai fini dell'esigenza di stabilire un quadro unitario di tipo ordinamentale e finanziario - prevede anche nuovi strumenti per il coinvolgimento del Parlamento e delle Assemblee nella complessa procedura di attuazione della delega, necessariamente affidata all'esecutivo nel confronto con le autonomie. La legge n. 42 si pone così anche come un modello per le tipologie procedurali attivabili per realizzare un raccordo tra le Assemblee e processi di governo e negoziali, necessariamente ad esse esterni. La legge prevede in particolare:

- a) l'istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc*, la quale non si limita al compito di esprimere nella fase finale il parere sugli schemi dei decreti legislativi delegati, ma svolge attività conoscitiva e trasmette osservazioni e proposte, fornendo al Governo elementi utili alla loro predisposizione e verificando costantemente lo stato di attuazione della riforma; inoltre Parlamento e Assemblee regionali si avvalgono di loro osservatori che seguono i lavori della Commissione tecnica incaricata della istruttoria preliminare.
- b) il parere della Commissione sugli schemi dei decreti delegati è rafforzato dalla procedura per la quale il Governo deve rendere comunicazioni alle Camere qualora non intenda attenersi alle condizioni contenute nei pareri parlamentari;
- c) oltre al rapporto con il Governo, è garantito alla Commissione anche il raccordo con l'ambito regionale e delle autonomie, attraverso l'istituzione di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato si riunisce presso le sedi parlamentari; la Commissione può procedere a sue audizioni e ne acquisisce il parere.

In sostanza, le procedure previste dalla legge n. 42 assicurano la partecipazione del Parlamento alla fase di impostazione e individuazione degli obiettivi e dei metodi; prevede forme di informazione del Parlamento durante la fase di elaborazione e confronto tra esecutivi consentendo di trasmettere le proprie indicazioni, fornisce gli strumenti per un effettivo e approfondito esame in Parlamento degli schemi di decisione, chiamando il Governo a rispondere, motivando le ragioni delle scelte effettuate, sulla base della propria autonomia costituzionale, in merito al seguito degli indirizzi parlamentari. E' un modello che potrebbe essere applicato in altri casi, a cominciare dalle procedure per il coordinamento della finanza pubblica che la stessa legge n. 42 del 2009 reimposta su nuove basi.