

I riflessi della riforma sulle competenze delle amministrazioni centrali

L'effetto più dirompente di una riforma che tocca le funzioni dei livelli di governo è quello di ridisegnare le nuove competenze e le nuove missioni innescando un processo non semplice e scontato.

Come accadde negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, anche adesso la distribuzione di poteri e compiti tra i diversi livelli di governo sarà il frutto di lunghe negoziazioni politiche e di consistenti attività giurisprudenziali e di dottrina, considerate le difficoltà interpretative e le resistenze delle amministrazioni cedenti a perdere poteri e funzioni a favore di altre amministrazioni.

Si tratta di un processo che ha un impatto legislativo e amministrativo, riguardante non solo il settore di competenza, il *quantum* da gestire, ma anche il modo di operare. Il nuovo articolo 114, infatti, nell'equiparare Stato, Regioni, Province e Comuni apre la strada ad una nuova ripartizione e ad un modello nuovo di gestione delle amministrazioni, che, anche se poste a livelli diversi di governo, dovranno operare in modo coordinato e cooperare tra loro.

Ciò che manca a livello costituzionale, ossia un raccordo per la ripartizione dei rispettivi poteri legislativi e per la mancanza di una Camera delle Regioni, dovrà essere previsto a livello amministrativo.

Sarà, quindi, frequente operare in termini di accordi, protocolli ed intese per quelle aree che prevedono ancora molte competenze concorrenti. Naturalmente il rischio di creare duplicazioni e di non riuscire a realizzare un nuovo modo di operare, in cui le conferenze intergovernative hanno la meglio sugli atti unilaterali, è enorme e richiede una consapevolezza del nuovo quadro normativo ed una conoscenza più approfondita dei modelli organizzativi più adatti.

A tal fine, sarà essenziale procedere ad una ricognizione, in applicazione del nuovo articolo 117, delle funzioni pubbliche e delle competenze legislative attribuite allo Stato, per evitare una conflittualità amministrativa prima che istituzionale e per procedere ad una riorganizzazione delle missioni e delle strutture dei Ministeri adeguata.

Occorre, ma questo è ormai lo slogan di tutte le riforme degli ultimi anni, "ripensare il centro".

Il Ministro per la Funzione Pubblica è intervenuto in tal senso invitando i propri colleghi, in sede di preparazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa, ad individuare i compiti e di missioni dei dicasteri alla luce della riforma costituzionale recentemente varata.

Naturalmente, il rischio aumento dei costi è notevole. La possibilità che tutto avvenga creando duplicati, aggiungendo nuovi uffici per le regioni e non smantellando quelli superati delle amministrazioni centrali, e lo stesso dicasi per le regioni nei confronti degli enti locali, è molto concreta.

Molti processi di trasformazione, inoltre, rischiano di fallire senza un adeguato e necessario coordinamento dei mezzi di comunicazione interna ed esterna e una realizzazione dei piani per l'e-government, che tengano conto delle riforme istituzionali e organizzative in atto.

La presenza di più piani e di diverse reti rischia proprio in questo settore di portare ad uno spreco di risorse, scarse e non sufficienti, che potrà pregiudicare la partenza del governo elettronico in molte aree.

Ovviamente, la riforma richiede alcuni interventi normativi di attuazione e di modifica del testo.

Tralasciando questi ultimi aspetti che sono oggetto di riflessione politica (eventuale costituzione di una Camera delle regioni, integrazione della Corte Costituzionale con rappresentanti delle regioni, etc.), occorre soffermarsi sugli interventi normativi necessari, che trovano una prima risposta nel disegno di legge "La Loggia".

Un primo tema riguarda la definizione dei principi fondamentali delle legislazione concorrente, richiamata dall'art. 117, comma 3, per cui fino a quando non interverranno le norme di attuazione (in base al DDL "La Loggia", art. 1, comma 4), le regioni potranno fare riferimento a quelli desumibili dalle leggi vigenti dello Stato.

Vi è, quindi, la normativa da emanare ai sensi dell'art. 119 per stabilire i principi di coordinamento finanziario e tributario, per riformare la finanza statale.

Un'altra legge necessaria è quella prevista dall'art. 120, ultimo comma, per definire le procedure "atte a garantire che i poteri sostitutivi

siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di tale collaborazione”.

Norma delicata in assenza della quale non si potrà attuare una parte importante della Costituzione.

Infine, obiettivo più complesso, su cui si dovranno impegnare soprattutto le amministrazioni centrali, è quello di definire i livelli essenziali delle prestazioni che attengono alcuni diritti fondamentali, diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

I riflessi sul bilancio e sull'ordinamento finanziario

La riforma della Costituzione, pur non toccando direttamente gli articoli riguardanti la “costituzione economica”, ha degli effetti rilevanti dal punto di vista della finanza pubblica.

Come è stato rilevato da tempo, la nostra “costituzione economica” si fonda sia sugli articoli della Costituzione sia su quelli previsti dal Trattato dell’Unione Europea e, quindi, sul patto di stabilità. Gli articoli 117 e 119 contengono delle novità interessanti riguardanti *l'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* e *l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa* dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

Queste norme richiederanno in via di attuazione profondi adeguamenti delle norme di bilancio e finanza dello Stato, nonché del suo ruolo di monitoraggio della spesa pubblica al fine di assicurare il rispetto

dei vincoli macroeconomici e del Patto di stabilità. Il DPEF e la legge finanziaria, frutto di una negoziazione e della collaborazione tra enti, infatti, dovranno definire quei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” di riferimento per l’applicazione di tributi e di entrate proprie da parte degli enti locali.

Infatti, in base all’art. 117, mentre allo Stato compete la definizione del sistema tributario e contabile, alla legislazione concorrente è riservata l’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Inoltre, spetterà allo Stato, attraverso il rafforzamento delle funzioni affidate al Ministero dell’Economia e delle Finanze, istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, e destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni assegnate agli enti locali.

Con particolare riguardo alla materia fiscale, il quadro appare complesso sia per la presenza in atto di un processo di federalismo fiscale,

sia per le nuove previsioni costituzionali. L'art. 119 prevede, ad esempio, che i comuni stabiliscano tributi propri, tuttavia tale norma andrebbe coordinata con la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, che afferma che nessuna prestazione personale e patrimoniale può essere imposta se non per legge.

Una riflessione a parte meritano la Legge finanziaria e il DPEF.

Si tratta di documenti che vanno oggi rivisti nella loro finalità e nelle loro procedure di formazione. Tali documenti dovranno avere tra i propri obiettivi la creazione di quelle condizioni necessarie per tutelare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." e l'individuazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Proprio l'intesa istituzionale recentemente firmata, in data 30 maggio 2002, per l'attuazione del federalismo fiscale, prevede l'introduzione nel DPEF di una conferenza mista per la definizione dell'impianto complessivo del federalismo fiscale e l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse destinate a sostenere nuove competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla riforma, senza oneri aggiuntivi.

Ovviamente, è forte la preoccupazione, anche della Banca d'Italia¹, di un incremento della spesa pubblica primaria a seguito dell'attuazione della riforma costituzionale. Anche per questo le misure macroeconomiche

dovranno essere recepite nei bilanci delle regioni e si dovrà cogliere l'occasione per riorganizzare le amministrazioni in modo più efficiente e razionale.

In tale quadro si potrà pensare anche ad una riforma del sistema di contabilità pubblica e, soprattutto, ad un sistema di monitoraggio sulla spesa e sulle entrate capillare.

Esistono già proposte di modifica della legge finanziaria che prevedono che con essa vengono dettate annualmente norme per il "coordinamento della finanza pubblica al fine di assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita".

Questo è appunto il problema, emerso a causa della spesa sanitaria regionale e delle connesse questioni di insufficiente copertura.

La relazione a tale proposta di legge ricorda "la necessità costituzionale di tener conto dell'obbligo che fa capo al Governo e alle Regioni di tener fede agli impegni internazionali ed europei in particolare", e anche che, "lo Stato centrale – sempre secondo la Costituzione – ha competenza esclusiva nel garantire il rispetto degli impegni europei" e, ancora, che in materia di coordinamento della finanza pubblica "i principi fondamentali devono essere indicati con legge dello Stato, pur trattandosi di materia a competenza concorrente".

Inoltre, le commissioni bilancio di Camera e Senato hanno approvato due risoluzioni uguali, riguardanti il "riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio", in cui si raccomanda nell'elaborazione del DPEF di distinguere nell'indebitamento netto il sottosettore amministrazione centrale da quello locale.

Per quanto riguarda le regole della finanza degli enti locali, si invita a definire regole certe relative al patto di stabilità interno, disciplinando anche gli aspetti finanziari relativi ai vincoli da assumere da parte dei vari livelli della pubblica amministrazione, le procedure di concertazione per i vari enti coinvolti e le forme di responsabilità (incentivi e disincentivi) dei vari livelli della pubblica amministrazione nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

La politica estera e i rapporti internazionali

Ancora più delicata è la questione riguardante i rapporti internazionali ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Diverse sono le novità introdotte dalla riforma e toccano tutte la novella dell'art. 117.

Se da un lato viene mantenuta la riserva dello Stato in materia di politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato, dall'altro, in base a quanto previsto dal comma quinto dell'art. 117, ci troviamo per la prima volta di fronte ad una legislazione concorrente delle Regioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea e, soprattutto, ad una partecipazione delle stesse alle decisioni dirette alla formazione degli atti

normativi e comunitari riguardanti le materie di loro esclusiva competenza. Le Regioni, inoltre, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nonché hanno la facoltà di "concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato".

Come è stato correttamente rilevato², queste disposizioni mettono fortemente, e forse definitivamente, in crisi il concetto di politica estera che a livello statale risulta fortemente ridimensionata, non potendosi considerare tali i rapporti con l'Unione europea, e che richiede, come d'altronde sta già avvenendo, una riorganizzazione delle amministrazioni addette alla rappresentanza all'estero dell'Italia. La stessa materia del commercio con l'estero, che potrebbe confluire nel Ministero degli Esteri (attualmente è di competenza del Ministero delle Attività produttive), è inoltre ormai attribuita alla legislazione concorrente.

Con la presente riforma le regioni finiscono quindi con l'operare, ormai, nell'ambito del diritto internazionale con una propria legittimazione, secondo le disposizioni nazionali, senza assumere il ruolo di "delegati" o "rappresentanti" dello Stato e senza aver bisogno dell'attribuzione dei "poteri di firma" da parte del Ministero degli Esteri.

Per quanto riguarda l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di competenza delle regioni, come confermato dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato 25 febbraio 2002, anche dopo la riforma lo Stato continua a mantenere il potere di emanare disposizioni

regolamentari per l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di legislazione concorrente o esclusiva qualora le regioni non abbiano provveduto, fermo restando la clausola di cedevolezza di fronte all'attivazione del potere normativo regionale. Il Consiglio di Stato, infatti, ha ribadito che, anche dopo l'entrata in vigore della legge 18 ottobre 2001, n. 3, restano valide le linee generali delineate dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 126/96 e n. 425/99.

Con la riforma della "legge La Pergola" occorrerà poi prevedere un nuovo e più ampio ruolo delle regioni nella partecipazione alle fasi ascendente e discendente di applicazione del diritto comunitario, anche per semplificare ed accelerare la fase di mero recepimento del diritto comunitario, al fine di far fronte con puntualità all'aumentato numero di atti comunitari, anche in considerazione dell'ampliamento delle materie di competenza dell'Unione europea.

In tal senso, il diritto comunitario, come è stato bene rilevato,³ svolge ormai un importante ruolo unificante dell'ordinamento, avendo la legge statale perso da tempo questo ruolo.

I procedimenti e le attività dei Ministeri

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 settembre 2001, n. 3, non fa che confermare e rafforzare un processo amministrativo di decentramento e ridefinizione dei poteri e delle funzioni.

Si tratta di un processo che richiede una concertazione e una cabina di regia, come è stato previsto a livello di coordinamento di Governo, ma anche una serie di azioni di monitoraggio e di accompagnamento gestionale, tecnico e formativo notevoli.

Per questo, strutture come il Dipartimento della Funzione pubblica dovranno partecipare attivamente alle iniziative volte a sciogliere i diversi nodi problematici dovuti al nuovo riparto tra legislazione esclusiva e concorrente e alla mancata previsione di norme transitorie.

Inoltre, la necessità di garantire una "copertura" amministrativa e gestionale ai livelli di governo delle Regioni, che assumono oggi un ruolo di piena dignità rispetto allo Stato, rende quanto mai urgente la definizione dei compiti e delle funzioni di monitoraggio e assistenza a livello centrale nella predisposizione dei bilanci, dei sistemi di valutazione e nei piani di formazione del personale.

Le funzioni di monitoraggio e assistenza a livello centrale dovranno essere assicurate comunque da tutti i Ministeri, visto quanto previsto dall'art. 120, comma 2, in merito al potere di sostituzione del Governo, non solo nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, ma anche al fine di assicurare "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...".

L'opinione consolidata in merito a tale potere sostitutivo è che questo riguardi il solo potere amministrativo e non quello legislativo. E' da escludere, infatti, la possibilità per lo Stato di continuare a legiferare nelle materie di competenza regionale (sia primaria che concorrente) attraverso la tecnica delle normative cedevoli.

Tale compito, che verrà definito con legge, richiederà comunque lo svolgimento di una funzione di monitoraggio reale sull'attività legislativa e amministrativa e, conseguentemente, di una determinazione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Questa importante previsione pone una serie di questioni interpretative con riferimento all'individuazione dei "diritti civili e sociali", delle "prestazioni" che li riguardano, dei "livelli essenziali" delle prestazioni in oggetto.

In particolare, si vuole fare riferimento a quei diritti che, per la loro rilevanza, non possono essere compresi dalla legislazione nazionale.

L'individuazione dei singoli diritti non si fermerà a quelli individuati solo dalla prima parte della Costituzione, ma dovrà considerare anche i diritti di "nuova generazione" che, pur non essendo espressamente riconosciuti nelle norme costituzionali, devono comunque ritenersi

desumibili dalle stesse e i diritti fondamentali enunciati in atti internazionali cui l'Italia ha aderito.

Anche per individuare l'ambito di riferimento del termine "livello minimo delle prestazioni" il ruolo del legislatore diventa centrale.

La voluta genericità del termine lascia intendere l'utilizzo dell'accezione in senso lato, come *attività dovuta*, sia essa ascrivibile al novero delle funzioni o dei servizi, al fine di soddisfare le situazioni di diritto.

Un' più approfondita intende, invece, il termine sotto un duplice profilo: come "prestazione base" o livello minimo, al di sotto della quale il diritto stesso è violato, e come prestazione necessaria in relazione ad una valutazione dei bisogni essenziali da soddisfare.

Si evidenzia, dunque, il tasso di uguaglianza sostanziale che si vuole compiere sul territorio nazionale: ne consegue la definizione di un ruolo dello Stato anche di regolatore della mobilità tra regioni, al fine di garantire la fruizione di quel "livello minimo" anche in un contesto aperto e di diversa velocità di sviluppo delle realtà regionali.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è affidata dalla legge costituzionale alla legge statale, emanata nell'esercizio di una competenza esclusiva.

Riguardo al rapporto tra tale fonte e la competenza legislativa regionale, la nozione individuata di "livelli essenziali", unita alla rilevata centralità degli interessi tutelati, porta infatti a ritenere che la competenza in oggetto dello Stato "tagli" trasversalmente le diverse materie, e costituisca, quindi, un vincolo per le regioni anche nell'esercizio delle proprie competenze concorrenti ed esclusive, nella misura in cui le stesse incidano su "prestazioni concernenti diritti civili e sociali".

L'idoneità dello strumento legislativo a individuare i livelli essenziali delle prestazioni in oggetto sussiste laddove l'individuazione si esaurisca in un mero intervento regolativo.

Diversamente, nel caso in cui alla definizione dei livelli minimi consegue anche l'individuazione di standard o di parametri di altro tipo, le caratteristiche della fonte legislativa e il grado di rigidità che comporta, possono non renderla idonea allo scopo. Pertanto, potrebbe risultare necessario che la legge statale, in tali ambiti, definisca principi e criteri direttivi, rinviando invece a fonti subordinate l'individuazione di standard e livelli di prestazione.

Come proposto dal Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro⁴, è auspicabile che si creino degli *Osservatori* statali, con la presenza al loro interno di rappresentanze sociali, con funzioni conoscitive delle prestazioni erogate a livello regionale (previa definizione di uno specifico obbligo per

le regioni di far pervenire i dati relativi). I dati raccolti sarebbero strumentali all'attivazione di poteri sostitutivi a tutela dell'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni e, a tal fine, si potrebbero creare strutture commissariali aventi la possibilità di utilizzare, all'occorrenza, personale e mezzi sia nazionali che locali.

Compito, per i Ministri, istituzionalmente delicato, quanto nuovo e complesso in termini di competenze e strutture, ma soprattutto in termini di capacità di misurare e valutare in quanto, in effetti, la funzione unificante del sistema amministrativo italiano potrà, d'ora in poi, essere svolta dalla qualità dei servizi.

Si tratta, infatti, di una competenza statale trasversale rispetto anche a molte materie rientranti nella competenza esclusiva regionale.

Basti ricordare la potenzialità di questo ruolo statale in ordine alla definizione dei livelli essenziali nel campo della tutela della salute e dell'assistenza sociale, ma anche nei campi del lavoro e dell'istruzione, per cogliere la portata della competenza così riservata alla legislazione dello Stato.

A tutto questo occorre associare la mancanza di un controllo di costituzionalità per mancato adeguamento che, in assenza di norme statali cedevoli, enfatizza il ruolo della pubblica amministrazione.

Tale previsione va ovviamente letta insieme all'abrogazione dell'art. 124 e del 1° comma dell'art. 125, relativamente ai controlli sugli atti

amministrativi delle regioni e di quanto previsto dal precedente art. 127 in merito al visto del Commissario di governo sulle leggi regionali.

L'attività di ricognizione delle funzioni e di monitoraggio sull'attività legislativa e normativa delle regioni diventa, inoltre, essenziale nelle materie in cui le regioni esercitano la potestà concorrente per colmare eventuali vuoti normativi che possono compromettere l'unità dell'ordinamento.

Come è stato detto, con questa riforma della Costituzione si rompe il parallelismo tra potestà legislativa e funzione amministrativa sancito dal precedente art. 118. Anche la potestà regolamentare dello Stato è circoscritta (art. 117) e, pertanto, occorre verificare gli atti di programmazione e amministrativi (direttive, circolari, etc.), idonei a perseguire l'unità e l'interesse sovranazionale in importanti settori, ferma restando la clausola di sussidiarietà verticale.

La sussidiarietà verticale costituisce, infatti, il principio su cui basare l'intento statale a garanzia dell'unità, che paradossalmente trae grande forza dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, 1° comma).

Alcuni approfondimenti di settore si possono rilevare molto utili per quell'attività di ricognizione delle competenze e delle azioni amministrative necessarie oggi alle amministrazioni centrali.

Il Ministero delle Attività produttive è senz'altro quello più colpito. Tra le materie che si ritengono riservate alla potestà legislativa residuale delle regioni (esclusiva regionale) vi sono, infatti, certamente l'agricoltura, l'industria e il commercio. Su queste materie, lo Stato non dispone più di una potestà legislativa se non nella misura in cui interviene in materia di ordinamento civile, di tutela della concorrenza e di quanto previsto dall'art. 120.

In merito a questa materia, che trova per la prima volta esplicita e diretta previsione tra le competenze riguardanti la potestà legislativa esclusiva dello Stato, comma 2, lettera e), dell'art. 117, può essere utile un approfondimento per il carattere "trasversale" rispetto alla legislazione esclusiva regionale. Il tema delle materie trasversali statali, infatti, richiederà un approfondimento quale limite alla legislazione regionale, anche di quella esclusiva.

Il fatto che la competenza riguardante la concorrenza sia stata attribuita alla legislazione esclusiva è facilmente comprensibile, vista la rilevanza nazionale della materia.

Su temi come quelli dell'economia, occorre assicurare una direzione unitaria, senza espropriare le regioni delle competenze ad esse attribuite, attraverso momenti di intesa.

E' evidente, infatti, che la riforma ha attribuito alle regioni una potestà legislativa concorrente in numerose materie strettamente legate alla concorrenza e al mercato.

Si ricordano il trasporto e la distribuzione nazionale di energia elettrica; le professioni; la ricerca scientifica e tecnologica; il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; l'alimentazione; il governo del territorio; porti ed aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa ed altre ancora.

Si tratta di mercati spesso contraddistinti dalla presenza di infrastrutture essenziali o comunque di strutture dedicate, con problemi relativi agli impianti, alle reti e alla loro gestione. Sono settori in cui attraverso l'uso delle autorizzazioni e delle concessioni è possibile provocare, senza un raccordo e una visione sovraregionale, ingiustificate restrizioni della concorrenza, insuperabili barriere di accesso al mercato, frammentazioni e segmentazioni di mercati. Con gravi danni per l'efficienza e la produttività complessiva del sistema economico nazionale, della qualità dei servizi, della sicurezza dei lavoratori, della tutela dei consumatori.

Ciò richiede un forte coordinamento tra Stato e regioni nelle procedure amministrative di accesso ai mercati e nella realizzazione dei processi di liberalizzazione in corso.

L'effetto concreto in termini amministrativi comporterà un incremento potenziale del numero di soggetti rispetto ai quali potrebbe rivelarsi necessario esercitare i poteri di segnalazione e l'attività consultiva dell'Autorità antitrust (artt. 21 e 22, Legge 287/90).

Per quanto riguarda il Ministero delle Politiche agricole e forestali, ad esempio, le modifiche regolamentari apportate recentemente all'organizzazione interna tenevano conto in buona parte di queste necessità, in quanto la rimodulazione delle competenze amministrative fra Stato e Regioni e le ultime due consultazioni referendarie avevano, infatti, reso necessari diversi rimaneggiamenti.

L'attuale regolamentazione organizzativa del Ministero, prevista con DPR n. 450 del 28 marzo 2000, evidenzia già la necessaria preminenza delle funzioni di coordinamento del Ministero su quelle di gestione vera e propria.

Si prevede una struttura su base dipartimentale.

I due dipartimenti in cui si articola sono il Dipartimento per le politiche di mercato e il Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi. Politiche di mercato e politica della qualità sono, infatti, le funzioni di indirizzo attribuite al Ministero anche in relazione al necessario coordinamento nazionale in questi campi in sede comunitaria.

Il Dipartimento delle politiche di mercato ha competenze, limitatamente a quelle attribuite al Ministero dalla legislazione vigente, in materia di politiche di mercato in sede nazionale, comunitaria ed internazionale, nel settore agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura. Il Dipartimento è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale: la Direzione generale per le politiche agroalimentari e la Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura. Con il Dipartimento

collabora il Segretariato generale del Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo italiano e la Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, che si avvale del personale del Ministero.

Il Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi, invece, ha competenze (sempre limitatamente a quelle attribuite al Ministero dalla legislazione vigente) in materia di tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agroalimentari, di sviluppo rurale, di caccia, di economia montana. Il Dipartimento ha anche competenza in materia di servizi informatici e di affari generali del Ministero. Esso si articola in tre uffici di livello dirigenziale generale: la Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore, la Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale, e la Direzione generale per i servizi e gli affari generali.

Un altro tema oggetto di grande attenzione per l'impatto e le ricadute della riforma della Costituzione è quello dei lavori pubblici.

Il dubbio immediato riguarda la possibilità di avere una legge unica e generale in materia di lavori pubblici, dopo che essa appare ricompresa nell'ambito della legislazione esclusiva regionale per effetto della clausola generale di riserva. E' vero, inoltre, che ricadono nella legislazione concorrente i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione ed il trasporto e

distribuzione dell'energia elettrica. Lascia spazio ad un ruolo forte delle amministrazioni centrali il carattere trasversale della materia, che riguarda la concorrenza, il diritto civile, l'esecuzione di contratti, il *project financing* o le norme processuali. Si tratta, quindi, di un ambito nel quale occorre contemperare più interessi costituzionali: l'interesse dell'unità giuridica ed economica, la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, il principio della concorrenza e l'autonomia delle regioni.

Il Ministero della Salute già oggetto di referendum, di abolizioni e ricostituzioni, si trova oggi a dover affrontare una riorganizzazione interna interessante alla luce della riforma costituzionale.

Il provvedimento in discussione, ad esempio, propone un'organizzazione che rispetta le competenze regionali, mirata ad un'attività di indirizzo e di supporto alle regioni. Nel caso di specie vengono proposti tre dipartimenti, della qualità, dell'innovazione e della prevenzione e della comunicazione, con evidenti compiti di monitoraggio e indirizzo generale, uniche funzioni compatibili con l'art. 117 della Costituzione.

La nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni non ha prodotto, invece, effetti particolarmente significativi sulle competenze del Ministero dell'Interno, che sono quasi totalmente confermate in capo alla potestà esclusiva dello Stato. Solo la Protezione

civile, tra i settori di rilievo, è stata collocata tra le materie rimesse alla legislazione concorrente.

Tra le voci elencate all'art. 117, comma 2, relativo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ben otto attengono a compiti attribuiti in via prevalente al Ministero dell'Interno, e in particolare: diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le diverse confessioni religiose; armi, munizioni ed esplosivi; leggi elettorali, con esclusione del sistema di elezione degli organi regionali, referendum statali, elezione del Parlamento europeo; ordine e sicurezza pubblica, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile ed anagrafe; organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

A parere del Ministro dell'Interno⁵, in questo elenco, si deve ritenere ricompresa la materia della difesa civile che, anche se non esplicitamente indicata, è desumibile per il disposto della lettera d) dello stesso art. 117, con riferimento alla difesa e alle Forze armate, nonché alla sicurezza dello Stato. La difesa civile, infatti, unitamente alla difesa militare, è parte della difesa nazionale del paese e consiste nel complesso delle attività civili svolte per garantire la sicurezza dello Stato e salvaguardare l'incolumità dei cittadini, nonché per tutelare i beni e assicurare la capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica nazionale in occasione di crisi interne o internazionali.

Inoltre, è difesa civile l'attività statale necessaria ad onorare gli impegni che discendono dall'appartenenza ad organizzazioni sopranazionali o internazionali, che perseguono gli obiettivi della sicurezza e della stabilità internazionale.

Questa materia delicata, connotata alla totale assenza di una normativa primaria di riferimento, è stata assegnata alla competenza dell'amministrazione dell'Interno, ai sensi del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Nel settore pubblica istruzione, le riforme intervenute negli ultimi anni hanno contribuito a realizzare un sistema scolastico più coerente rispetto ad un sistema amministrativo regionale, fondato sulle autonomie locali.

Il rafforzamento dell'autonomia scolastica e, quindi, del legame dei singoli istituti con il territorio è il dato con cui oggi occorre confrontarsi.

Diventa, pertanto, rilevante la capacità dei presidi "manager" di saper gestire in modo autonomo e aziendale gli istituti di formazione e di saper predisporre dei piani di offerta formativa, coerenti con il tessuto economico e sociale del territorio.

Questo quadro ha portato ad una riforma del Ministero dell'Istruzione anche di tipo "regionale", che andrà rivista alla luce della riforma costituzionale. L'art. 117 attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di emanare le "norme generali sull'istruzione".

L'istruzione, però, trova collocazione anche nell'elenco dedicato alle materie di legislazione Stato-Regioni, con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale e, quindi, prevedendo l'attribuzione della competenza esclusiva di queste ultime materie alla legislazione esclusiva regionale. In questo quadro, l'istruzione professionale, che attualmente è impartita attraverso istituti statali (e che interessa più del 25 per cento dell'attuale popolazione scolastica delle scuole secondarie superiori), dovrà essere trasferita integralmente alle regioni.

Affinché questo avvenga mantenendo i livelli dei diritti attualmente garantiti agli alunni degli istituti professionali di Stato, occorre più che mai in questo campo intervenire per determinare i criteri essenziali idonei alla fruizione del diritto all'istruzione professionale e per garantire il passaggio da un istituto all'altro in tutto il territorio nazionale e l'accesso all'esame di Stato a compimento del corso di studi secondari. Il superamento dell'esame di Stato, infatti, è titolo necessario ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, mentre il diritto all'istruzione e alla formazione è riconosciuto, come diritto sociale, a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale.

Spetta quindi allo Stato la potestà legislativa esclusiva per la definizione del contenuto essenziale di tale diritto, cui corrisponde il dovere, da parte di tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica, ciascuna secondo le proprie competenze, di apprestare ed assicurare un servizio adeguato a rendere effettivo tale diritto.

Un recente disegno di legge del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (n. 1306), "Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale", detta norme generali in tali materie e richiama la necessità di assicurare livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione. L'art. 1 del ddl delega il Governo ad adottare, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Così come all'art. 3, in materia di valutazione, si prevede l'intervento dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione a conferma del ruolo nuovo, non diretto all'organizzazione dell'istruzione, ma altrettanto importante sotto il profilo della valutazione centralizzata del livello delle prestazioni.

Per la prima volta nella nostra Costituzione si fa riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come "materia" riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. S).

Si colma in tal modo una lacuna che era stata superata attraverso il lavoro della Corte Costituzionale e l'ingresso del diritto comunitario. Il diritto dell'ambiente che si è creato in questi anni ha considerato la tutela dell'ambiente come valore costituzionale e ha affidato un importante ruolo alle regioni in base a quanto previsto dal vecchio art. 117 in termini di

legislazione concorrente e, quindi, attraverso norme regionali di attuazione, che oggi sono escluse.

Le novità introdotte in tale campo fanno parlare molti di arretratezza rispetto al processo generale di affidamento alle regioni di maggiori poteri.

In parte è così, a tal punto da poter ragionare in termini di incostituzionalità delle norme regionali vigenti emanate prima dell'8 novembre 2001, in quanto disciplinanti profili sostanziali. Dall'altro lato anche la non sempre positiva esperienza della legislazione regionale in tale materia e l'esigenza di sistematizzare le fonti in tale ambito ci portano a guardare con attenzione a tale processo, che risulta complicato per la gestione amministrativa, ma anche più adeguato ad un sistema come quello italiano in una materia particolare come questa.

Innanzitutto, la tutela dell'ambiente rimane un principio che va ad integrare la potestà legislativa di Stato e regioni in tutte le competenze.

La normativa contenente le grandi scelte strategiche per la definizione e il perseguimento della tutela ambientale potrà essere compresa solo nella legislazione statale.

Le norme di esecuzione e attuazione dovranno essere previste da regolamenti di livello statale, salvo espressa delega della legge statale ai regolamenti regionali per le particolari esigenze territoriali.

Leggi regionali in materia potranno e dovranno, in base ai principi dell'art. 118, essere emanate su previsione della legge statale solo per la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo locale.

La disciplina dell'organizzazione e delle modalità di svolgimento delle funzioni amministrative riguarderà, in corrispondenza delle competenze, lo Stato , le regioni e gli enti locali.

Processi trasversali per "ripensare il Centro"

Una riorganizzazione in un'ottica fortemente regionale dei Ministeri dovrà tenere conto delle opportunità offerte dall'esternalizzazione, dall'e-government e dagli strumenti di comunicazione istituzionale. Occorre, infatti, pensare che la riallocazione di tutte le funzioni amministrative alla luce dell'art. 118, 1° comma, comporta in linea di massima il ripensamento in un'ottica restrittiva degli uffici periferici dello Stato, la cui permanenza, anche nelle materie di competenza esclusiva statale, va riponderata e valutata attentamente. E questo vale ancor più per gli uffici territoriali del governo, le cui funzioni, recentemente organizzate dal DPR 17 maggio 2001, n. 287, sono in parte di competenza regionale. Probabilmente il ruolo e la visione degli stessi UTG dovranno essere ripensati.

Riflessi della riforma del Titolo V in materia di organizzazione della pubblica amministrazione

Se con le riforme "Bassanini" si è parlato di "federalismo amministrativo" e di "decentramento a Costituzione invariata", adesso

occorre parlare di "regionalismo legislativo", che da un lato dà una copertura costituzionale a quanto già fatto con la legge n. 59/97, ribadendo il principio della riserva regionale e ribaltando lo schema del

Inoltre, mentre con le leggi di riforma delle pubbliche amministrazioni lo Stato con le sue amministrazioni ricopriva un ruolo centrale nella legislazione quadro e di trasferimento, oggi questo ruolo è affidato anche ad altri livelli di governo.

Nonostante i dubbi prodotti dal nuovo art. 118, si osserva come il punto di maggiore novità consista nel superamento del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative e nel fatto che lo svolgimento delle funzioni amministrative non corrisponda più ad una potestà legislativa.

La funzione amministrativa è assegnata in base al 1° comma dell'art. 118 ai comuni, costituendo una rilevante novità che pone diversi interrogativi, soprattutto in merito ai rapporti tra la pienezza dell'autonomia amministrativa e organizzativa dei comuni e la pienezza della potestà legislativa regionale.

I principi che regolano tali funzioni sono quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Si tratta di principi generali per tutta l'amministrazione, che trovano immediata applicazione a livello locale.

La sussidiarietà, sia essa verticale che orizzontale, ulteriormente richiamata al 4° comma dell'art. 118, dovrà consentire un governo

efficiente attraverso il coinvolgimento dei privati ed efficace con interventi sostitutivi da parte del livello di governo superiore.

La differenziazione è l'elemento che si fonda sul pluralismo paritario dei centri di governo, sull'autonomia organizzativa e, soprattutto, nella traduzione sul territorio dell'autonomia rispetto alle caratteristiche economiche e sociali di quest'ultimo.

La differenziazione è differenziabilità anche per il ruolo che può svolgere il partenariato istituzionale nel modellare le competenze e le funzioni.

L'adeguatezza discende dalla possibilità che hanno le singole amministrazioni, secondo la propria autonomia organizzativa, di rispondere alle esigenze del territorio, in base ai principi di efficienza ed efficacia.

Alla base di questi principi, vi è quello dell'esercizio unitario che giustifica in deroga all'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, il conferimento di queste a Province, Città Metropolitane, Regioni-Stato, ovvero l'intervento sussidiario. E' un principio che costituisce un utile strumento di fronte alla competizione tra aree amministrative.

In base all'art. 117, 2° comma, lett. g), alla legislazione statale compete soltanto l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Questa riserva limitata pone diversi

interrogativi su quale ruolo potrà avere il Centro nel riformare la pubblica amministrazione e come questa debba venire dal basso.

L'amministrazione italiana nella sua pluralità e differenziazione dovrà trovare il suo collante all'esterno e non in direttive statali emanate in via gerarchica: cioè nel giudizio dell'utenza.

Quattro fattori dovranno indicare il percorso di riorganizzazione delle amministrazioni: la riforma costituzionale, la realizzazione dell'e-government, l'esternalizzazione dei servizi (sussidiarietà orizzontale) e la centralità dell'utenza.

Si tratta di quattro criteri guida che vanno considerati in maniera integrata e che dovranno guidare l'autorganizzazione.

La riorganizzazione tra esternalizzazione e sussidiarietà: governo elettronico e comunicazione istituzionale

Il censimento delle funzioni e dei servizi per i Ministeri è da effettuare non solo alla luce della riforma del Titolo V, ma anche in base a quanto previsto dall'art. 29 della legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448 e dal testo del Decreto del Presidente della Repubblica, presentato dal Ministro per l'Economia e le Finanze, in materia di disciplina di servizi trasferibili (*outsourcing*).

Infatti, l'esternalizzazione di servizi al privato, in rispetto dei principi di economicità, tra i quali informatici, assicurativi, finanziari, bancari,

pubblicitari, alberghieri, di istruzione, pulizia, editoria, consulenza, deve realizzarsi in considerazione della riforma costituzionale e nel rispetto di questa.

Questo evento importante, che comporta il radicale riassetto delle competenze, dovrà costituire l'occasione ultima per reinventare le *mission* delle amministrazioni e il loro modo di operare.

Invece di procedere in termini incrementali, aggiungendo modelli e strumenti nuovi a strutture obsolete, si ha la possibilità di riorganizzare le amministrazioni tenendo conto della sussidiarietà verticale e orizzontale, della gestione per risultati e dell'innovazione tecnologica.

In particolare, alcuni processi di innovazione amministrativa e gestionali in corso non possono prescindere dal nuovo quadro istituzionale, ovvero dal ridisegno dei compiti e dai rapporti interistituzionali.

Il primo passaggio riguarda la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, quindi l'esternalizzazione dei servizi che possono essere erogati in modo più efficace e più efficiente dal mercato, il ripensamento delle missioni rimaste alla luce dell'e-government e, infine, il superamento dell'approccio autoreferenziale creando un'amministrazione dell'informazione.

Il governo elettronico, che rientra nel più vasto progetto di realizzazione della società dell'informazione, dovrà rientrare negli obiettivi progettuali rimessi all'autonomia organizzativa di un ente.

Pertanto, posto che si arrivi alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", le nuove tecnologie applicate alle istituzioni contribuiranno alla determinazione dei diversi livelli di efficienza e di efficacia nell'erogazione dei servizi.

Esistono oggi nella pubblica amministrazione italiana forti *digital divides* territoriali, che dovranno essere colmati con azioni di assistenza e supporto promossa dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

Certamente l'e-government sarà utile alle amministrazioni centrali soprattutto per lo svolgimento delle funzioni che queste dovranno esercitare, cioè la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" e "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Questa funzione sussidiaria, così come le funzioni di monitoraggio nel rispetto dei principi nell'esercizio della legislazione concorrente da parte delle regioni, richiede un'azione di analisi della qualità dei servizi e un'azione di monitoraggio generale che potrà realizzarsi solo grazie alla connessione in rete delle pubbliche amministrazioni.

Gli standard e i parametri tecnologici dovranno essere nazionali se non europei. Conseguentemente, le caratteristiche del piano e-government per l'Italia dovranno probabilmente cambiare.

Occorrerà superare l'idea di avere le amministrazioni centrali come back office e quelle locali come front office.

E' questa un'idea, un modello organizzativo, non coerente con la riforma in atto, in cui lo Stato si trova in una situazione inter pares con gli altri enti territoriali.

La comunicazione istituzionale è l'altro importante aspetto gestionale su cui si riflette la riforma della Costituzione.

La legge 7 giugno 2000, n. 150, costituisce un'importante norma di riferimento sulla comunicazione istituzionale per tutte le amministrazioni, in quanto contiene principi utili per definire il modo di "fare amministrazione" nella società dell'informazione.

Per le amministrazioni centrali tale norma è vincolante, ma costituisce anche un momento di riflessione sul modo di organizzare i rapporti con i cittadini anche a seguito del venir meno degli uffici periferici.

Le singole amministrazioni centrali hanno perso i propri uffici periferici, se si escludono le competenze degli uffici territoriali del governo, e, pertanto, si trovano a dover individuare nuovi strumenti diretti e nuovi contenuti, riguardanti le nuove funzioni, e nuovi destinatari.

E' chiaro, infatti, che lo Stato in un quadro di rapporti inter pares e con funzioni limitate si trova soprattutto ad operare e a comunicare con altre amministrazioni, per spiegare il proprio ruolo, l'intervento sostitutivo e i principi della legislazione nazionale.

In questo quadro, gli strumenti di comunicazione telematici possono soddisfare al meglio le esigenze di comunicazione di un sistema federale.

I sistemi di controllo interni

Il sistema dei controlli interni è stato regolamentato negli ultimi anni con il decreto legislativo n. 286/99, i cui principi direttamente e indirettamente sono stati recepiti dalle amministrazioni dei diversi livelli di governo.

La riforma del Titolo V della Costituzione abolendo i controlli preventivi di legittimità si colloca nella tendenza in atto che punta a sostituire i controlli preventivi formali con quelli di tipo successivo o sulla gestione.

I controlli interni sono una componente importante dell'organizzazione amministrativa e costituiscono, pertanto, materia di pertinenza esclusiva di regioni ed enti locali.

Perciò, si ritiene che "la loro disciplina, oggi contenuta nel d.lgs. n. 286/1999 e, per gli enti locali, nell'art. 147 t.u.e.l., sia destinata a cedere di fronte all'esercizio degli autonomi poteri normativi di regioni ed enti locali; lo stesso discorso vale per i c.d. pareri sulla regolarità delle spese, intestati dal t.u.e.l. (art. 49) ai responsabili dei servizi degli enti locali.

Non è inutile ricordare, peraltro, che, fuori d'Italia, è in corso da alcuni anni un intenso dibattito sull'*indipendenza* di cui anche i controlli interni (le strutture e i soggetti che li esercitano) dovrebbero godere, a garanzia della loro effettività"⁶.

L'impatto della riforma costituzionale in materia di controlli interni è, tuttavia, diretto dal punto di vista normativo ad un rafforzamento della potestà regionale in materia di organizzazione degli uffici e del decentramento delle funzioni amministrative. Certamente la riorganizzazione degli uffici e l'importanza che verrà data alle relazioni istituzionali e alla cooperazione tra i diversi livelli di governo costituiranno nuovi elementi guida, rispettivamente nell'ambito dell'organizzazione dei centri di responsabilità e dei criteri di valutazione delle performance.

Sarà rilevante, inoltre, considerare quanto previsto in materia di qualità dei servizi e di misurazione delle performance, tema fino ad ora trascurato o affrontato a livello sperimentale, ma che assume grande centralità in un contesto istituzionale in cui occorre assicurare l'unità giuridica ed economica "e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Tale principio riveste ormai grande importanza, come abbiamo visto, nel disegnare gli ambiti di intervento delle amministrazioni dello Stato rispetto alle competenze delle regioni e sulla cui attuazione si giocherà gran parte del disegno organizzativo e giuridico della nuova Costituzione.

Detto principio comunque apre lo spazio ai temi del benchmarking tra le pubbliche amministrazioni e, quindi, ad un'analisi della qualità dei servizi, che non potrà più essere lasciata al caso ma dovrà costituire un costante riferimento verso gli utenti ed ora anche verso le amministrazioni centrali e le altre regionali e locali.

A maggior ragione, tale analisi assumerà rilievo con l'attribuzione generale ai comuni delle funzioni amministrative.

Inoltre, per gli enti locali sarà rilevante l'impatto che avrà il nuovo art. 119 sulla capacità di gestire le risorse finanziarie che riscuotono in modo autonomo attraverso entrate e tributi propri e la disposizione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, comunque riferibili al loro territorio. Sia per la costruzione del budget sia per l'assegnazione delle risorse, occorrerà tenere conto delle previsioni delle entrate e delle uscite, attraverso sistemi di controllo strategico e di gestione nuovi e adeguati.

In questo quadro sarà necessario rivedere la composizione delle sezioni regionali della Corte dei Conti, prevedendo all'interno di queste dei rappresentanti delle regioni.

La gestione del personale

I riflessi della riforma costituzionale sull'ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni sono complessi e richiedono una riflessione attenta sulla normativa esistente e sugli adeguamenti.

Il lavoro pubblico è ormai regolato dai principi del diritto comune e come tale, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, spetta in via esclusiva alla legislazione statale, mentre è materia di legislazione concorrente la "tutela e sicurezza del lavoro". Ovviamente i rapporti tra le due materie sono forti e importanti e vanno regolamentati.

E' probabile, inoltre, che il modello di contrattazione incentrato sull'ARAN non possa sorreggersi sulla legislazione statale, soprattutto se si pensa alle relazioni forti tra lavoro e organizzazione dell'amministrazione, materia che non compare nell'elenco di cui al 3° comma dell'art. 117 e, quindi, è rimessa alla potestà legislativa esclusiva delle regioni.

Chiaramente la contrattazione a livello regionale e locale richiede la presenza di soggetti organizzati con competenze negoziali a tale livello.

Quindi sia le organizzazioni sindacali, per scelta politica innanzitutto ma anche per struttura interna e per capacità, sia le amministrazioni dovranno utilizzare la migliore esperienza conseguita nell'ambito della contrattazione integrativa per poter procedere verso un sistema coerente con l'attuale configurazione costituzionale.

Occorrerà, infine, da un lato temperare l'esigenza di regolare la rappresentanza sindacale non solo con legge statale e, dall'altro, assicurare l'unità giuridica ed economica di cui all'art. 120 della Costituzione.

A favore di un ruolo centrale dello Stato, in tale materia vi sarà l'esigenza di monitorare i flussi finanziari destinati alla contrattazione e di

riconsiderare particolari situazioni, come quelle riguardanti il comparto della scuola, visto che l'istruzione è presente tra le materie della legislazione concorrente, o la legislazione sulla previdenza complementare e integrativa.

¹ Assemblea Generale ordinaria dei partecipanti, *Considerazioni finali*, Banca d'Italia, 31 maggio 2002.

² Oberdan Forlenza – Gennaro Terracciano, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale*, Il Sole24ore.

³ Franco Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in "Le Regioni", 2001, n. 6.

⁴ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Schema di osservazioni e proposte sulla riforma del Titolo V della Costituzione: considerazioni generali*, Assemblea del 24 gennaio 2002.

⁵ Audizione del Ministro dell'Interno, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, Seduta del 14 marzo 2002.

⁶ Gaetano D'Auria, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (Parte II) della Costituzione*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", gennaio-febbraio 2002, vol. V, supplemento al fascicolo I, p. 90.