

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2012 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea**

Volume primo

Nota di sintesi

Parlamenti e rappresentanza politica
nel governo delle politiche pubbliche

XVI LEGISLATURA – 23 NOVEMBRE 2012

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

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

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

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

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

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

Sommario

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

Nota di sintesi: Parlamenti e rappresentanza politica nel governo delle politiche pubbliche

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

VOLUME SECONDO

TOMO I

CAPITOLO II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)

CAPITOLO III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2011

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

TOMO II

CAPITOLO IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

CAPITOLO V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

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

CAPITOLO 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

VOLUME PRIMO CAPITOLO I

NOTA DI SINTESI

PARLAMENTI E RAPPRESENTANZA POLITICA NEL GOVERNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Premessa	3
LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2012	11
1. Parlamenti e rappresentanza politica nel governo delle politiche pubbliche	11

ALLEGATI

IL RAPPORTO FINALE DEL GRUPPO DI LAVORO SUL FUTURO DELL'EUROPA	31
2. Sintesi del rapporto finale	31
3. Rafforzamento dell'Unione economica monetaria	31
4. Prospettive per una ulteriore integrazione e rafforzamento a lungo termine della struttura di <i>governance</i> dell'Unione europea	33
5. Rafforzamento di alcune politiche dell'Unione europea	34
6. Riforme istituzionali e rafforzamento delle legittimità democratica	35
LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA: LA RIFORMA IN ATTO	39
7. Rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea	41
8. Nuovi flussi di informazioni e documenti ai fini della selezione delle iniziative di maggiore rilevanza e dell'istruttoria parlamentare	42
9. Raccordo delle Camere con le Assemblee regionali	43
10. Rafforzamento delle strutture del Governo incaricate del coordinamento degli affari dell'Unione europea	43
11. Riassetto degli strumenti per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale e per la gestione delle procedure di pre-contenzioso o contenzioso	45

**GOVERNO CENTRALE, GOVERNI TERRITORIALI E
POLITICHE DI BILANCIO**

	49
12. 1. Il quadro generale	49
13. 2. La finanza locale – Il Patto di stabilità interno	53
14. 3. Il federalismo fiscale	57
15. 4. Il pareggio di bilancio in Costituzione	65

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

NOTA DI SINTESI
PARLAMENTI E RAPPRESENTANZA POLITICA
NEL GOVERNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

La Nota di sintesi del Rapporto 2012 ha l'obiettivo di sottolineare la necessità di concepire l'Unione europea in termini di condivisione di sovranità e di ripensare il ruolo che le Assemblee legislative possono svolgere in tale ambito.

La Nota propone una lettura dei dati e delle analisi svolte nel Rapporto e negli allegati per approfondire il nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo insostituibile delle istituzioni parlamentari nella definizione in forma democratica di tali politiche.

Per apprezzarne gli elementi di novità – la prospettiva di più lungo periodo e l'attenzione per il futuro dell'Unione europea ed il ruolo che vi possono giocare le Assemblee rappresentative – unitamente al filo rosso che ha legato, di anno in anno, le Note di sintesi, può essere utile richiamare sinteticamente i contenuti di queste ultime.

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 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 Note di sintesi fino a quella del Rapporto 2012.

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: l'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:

- 1. 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.*
- 2. Nelle Assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*

La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. E'

stata elaborata subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 (poi legge 5 maggio 2009, n. 42), che segna una svolta cruciale nell'assestamento "unitario" dell'intero sistema costituzionale disegnato dal Titolo V, che si è fino ad ora evoluto, nei diversi comparti, secondo una logica differenziata per ciascuna politica pubblica.

La tesi esposta nella Nota riguarda la necessità di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescerne al tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità.

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

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

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

La Nota di sintesi del Rapporto 2010 si concentra sulla più recente evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea, incentrate in misura

crescente intorno a grandi strategie di intervento su questioni di portata globale. In particolare, la Nota mette a fuoco l'influenza di questi nuovi modelli di policy making europeo nella configurazione delle maggiori politiche nazionali che attraversano tutti i livelli territoriali e la necessità di un riposizionamento delle Assemblee parlamentari.

Essa si basa sullo studio di quattro settori nei quali queste nuove tendenze si sono manifestate con maggiore evidenza (coordinamento delle politiche economiche europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo delle aree urbane) esprimendosi secondo modelli profondamente differenziati.

Nelle conclusioni si sottolinea come l'evoluzione dei modelli di elaborazione delle grandi strategie politiche da parte della Unione europea e il loro articolarsi in politiche "euro-nazionali", che coinvolgono gli enti territoriali, pongano alle Assemblee legislative una urgente esigenza di innovazione proporzionata alla portata delle questioni, imponendo loro un adeguamento giuridico e culturale delle procedure e degli strumenti per la formazione e l'attuazione delle componenti statale e regionale delle politiche euro-nazionali.

La Nota di sintesi del Rapporto 2011 si collega strettamente a quelle degli ultimi anni. Essa prosegue nell'analisi delle cause che hanno condotto alla crisi della legislazione, confinando sempre più spesso le leggi in compiti ausiliari ed accessori rispetto a decisioni di governo assunte in altre sedi. La Nota si concentra sulla evoluzione della governance europea in due settori di particolare interesse, nei quali sono molto evidenti quei processi di interconnessione e globalizzazione che costituiscono lo sfondo degli ultimi Rapporti: l'immigrazione e la governance economica. Si tratta di due politiche di particolare interesse ai fini di una evidenza obiettiva dei processi – sempre più incalzanti – di integrazione, economica e sociale, che sono in corso a livello continentale. Essi hanno diverse connessioni tra loro, innanzi tutto perché entrambe attraversano emblematicamente tutti i livelli territoriali, in cornici che superano quella europea per assumere carattere globale. In entrambi i campi, inoltre, l'Europa è chiamata a fronteggiare prolungate emergenze, dovute da un lato alla crisi economico-finanziaria e dall'altro ai flussi di immigrazione (e in particolare di immigrazione clandestina) in buona parte conseguenti, negli ultimi mesi, ai rivolgimenti in atto nella sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto appare quanto mai essenziale il coinvolgimento delle Assemblee

legislative, europea, nazionali e regionali, che hanno la funzione naturale di favorire l'affermarsi di una consapevolezza civica e al tempo stesso di interpretare le esigenze delle collettività da esse rappresentate nei confronti delle altre istituzioni. Questo coinvolgimento potrà essere tanto più forte quanto più si rafforzerà la cooperazione interparlamentare e si andrà verso la individuazione di innovative forme di raccordo tra Assemblee ed Esecutivi.

Nell'ambito della cooperazione interparlamentare, la Nota di sintesi prospetta in particolare l'opportunità di valutare, nella prospettiva di uno scambio sistematico di valutazioni e migliori pratiche, una intensificazione delle sedi e degli strumenti di raccordo bilaterale e multilaterale tra le Assemblee legislative dei diversi Paesi dell'Unione, anche su aspetti specifici del sistema di governance (non solo economica) europea.

Il consolidamento della cooperazione interparlamentare appare, infatti, un presupposto irrinunciabile per attivare dinamiche virtuose di convergenza tra gli Stati membri in una fase come quella attuale in cui si vanno ricercando moduli istituzionali e decisionali che facciano parlare all'Europa una lingua comune sulle grandi questioni di portata sovranazionale.

E' infatti in corso, anche sotto la spinta di dinamiche globali quali la crisi economica, una "rivoluzione" delle categorie tradizionali secondo cui sono stati impostati i rapporti tra e all'interno degli Stati nazionali e l'esercizio della sovranità che, in assenza di una sistematizzazione teorica, impone di procedere in modo empirico ed induttivo.

Le Assemblee legislative, proprio in quanto depositarie di una coscienza sempre più matura delle intersezioni tra i diversi livelli, "sub" e "sopra" nazionali, di governo dei processi continentali e globali, potranno acquisire – nella prospettiva ipotizzata dalla Nota – un rinnovato e più ricco protagonismo, evidentemente nella prospettiva di una sostanziale modificazione delle loro pratiche.

La cooperazione tra le Assemblee può, pertanto, conclude la Nota, contribuire a definire forme più moderne di statualità e sovranità e, anche attraverso questa via, a fornire la legittimazione necessaria per procedere verso una entità istituzionale europea più forte e più coesa.

LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2012

Parlamenti e rappresentanza politica nel governo delle politiche pubbliche

1. Lo sguardo lungo e la crisi economico-finanziaria. 2. I temi del Rapporto sulla legislazione. 3. La crisi del modello di governance. 4. Le tendenze di fondo. 5. Gli spazi per le Assemblee legislative nel governo delle politiche pubbliche in Europa e in Italia.

1. Lo sguardo lungo e la crisi economico-finanziaria. Il Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea giunge quest'anno alla quattordicesima edizione e coincide con la conclusione della XVI legislatura.

La Nota di sintesi del Rapporto costituisce, quindi, l'occasione per fare il punto sull'evoluzione della produzione normativa e sull'assetto dei poteri tra i diversi livelli istituzionali negli ultimi sedici anni: dall'inizio della XIII legislatura (9 maggio 1996), fino al completamento del quarto anno della XVI legislatura (28 aprile 2012).

Si tratta di un periodo quasi interamente coperto dai Rapporti sulla legislazione succedutisi dal 1998 ad oggi e che questa edizione prova ad investigare in tutta la sua durata.

Uno sguardo lungo, dunque: per mettere a fuoco i cambiamenti intervenuti nella produzione normativa e nell'assetto dei poteri tra i diversi attori istituzionali interessati dal Rapporto (Unione europea, Stato, Regioni) e per consegnare alla nuova legislatura un'analisi delle tendenze (dei contenuti e delle forme) della legislazione e delle sue prospettive future.

Lo sguardo lungo consente di analizzare con maggiore compiutezza l'evoluzione registratasi in questo arco temporale e di evidenziare l'accelerazione ad essa impressa dalla crisi economico-

finanziaria che, per un verso, ha accentuato alcune tendenze già in atto da tempo e, per altro verso, sembra delineare alcuni cambiamenti significativi.

La crisi economico-finanziaria si è innestata, infatti, su processi di europeizzazione e regionalizzazione di medio e lungo periodo, determinando modifiche anche profonde sia nell'assetto dei poteri decisionali sia nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche.

Sul versante europeo si va definendo la costruzione di una nuova *governance* economica nell'ambito della quale si assiste ad un'accentuata centralizzazione delle decisioni politiche di fondo nel Consiglio europeo e nei Vertici dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona e delle decisioni politiche in capo al Consiglio ECOFIN e all'Eurogruppo, con una diminuita incidenza del Parlamento europeo e della Commissione europea sulle scelte normative riguardanti le questioni di grande rilevanza (come quelle relative all'adozione degli strumenti di stabilizzazione dell'area euro).

Queste tendenze presentano diversi elementi di criticità in relazione alle Assemblee rappresentative in quanto i nuovi meccanismi di *governance* economica limitano i margini di discrezionalità dei legislatori nazionali.

Circa i riflessi specifici della situazione finanziaria internazionale nei rapporti con le istituzioni territoriali interne al nostro Paese, il Rapporto evidenzia una sorta di movimento pendolare che dapprima ha spostato talune decisioni dal centro verso il sistema delle autonomie e, da ultimo, ha segnato un riaccentramento verso lo Stato: spostamento che avviene sia sul piano giurisprudenziale sia sul piano normativo.

Su quest'ultimo piano, si segnalano, in particolare, i decreti-legge che si sono susseguiti nel corso degli ultimi 15 mesi, dal decreto-legge n. 138 del 2011 fino al decreto-legge n. 174 del 2012, e, da ultimo, il disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V della Costituzione, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 ottobre 2012 (A.S. 3520), il quale prevede anche l'introduzione di una clausola di supremazia della legislazione statale

incentrata sui principi della tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dei diritti costituzionali quali compiti primari dello Stato, anche a prescindere dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale.

2. I temi del Rapporto sulla legislazione. La crisi ripropone con forza la questione della reale collocazione dei Parlamenti e delle assemblee legislative nell'attuale assetto dei poteri (sia con riguardo alle istituzioni europee, sia con riguardo agli Esecutivi) e nei processi di formazione delle politiche pubbliche e richiede di verificare le modalità attraverso le quali dare una risposta adeguata alle esigenze di rappresentanza, garanzia democratica e trasparenza delle decisioni.

Si tratta di temi che sono stati affrontati anche in occasione del seminario su “Rappresentanza politica e ruolo della legge” del 24 settembre scorso, come pure nella riunione del Comitato di raccordo Senato-Camera-Assemblee legislative regionali del 28 settembre, nonché nel seminario su “Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea” del 13 novembre¹, nella quale è stata sottolineata, in particolare, l'indispensabilità della funzione di stabilizzazione democratica assicurata dalla rappresentanza politica soprattutto nei periodi di grande conflittualità sociale.

La Nota di sintesi, quindi, a partire dalle analisi svolte nel Rapporto e dagli specifici approfondimenti pubblicati in allegato, mette in evidenza gli elementi di rilievo che riguardano il nesso tra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo delle Assemblee legislative nella definizione in forma democratica di tali politiche.

¹ Il seminario è stato introdotto da una relazione di lord Philip Norton, considerato il massimo esperto sul Parlamento del Regno Unito ed autore di molti studi sul ruolo del Parlamento nelle diverse democrazie europee. Come componente della Camera dei Lord, ha presieduto la Commissione che ha redatto, nel 2000, il rapporto “Strengthening Parliament”.

Si tratta di tematiche che, come emerge anche dall'analisi comparatistica, sono comuni a tutti i principali Paesi europei. Le istituzioni politiche rappresentative sono alla ricerca, in gradi e forme diverse, di forme più ampie ed efficaci di legittimazione della decisione politica. In una fase in cui si avverte la necessità di costruire un sufficiente consenso sulle misure da adottare per fronteggiare la crisi, si incontrano crescenti difficoltà nel tradurre in forme istituzionali la protesta sociale e la forte domanda di partecipazione politica presente nella società.

Nel Rapporto si evidenziano le principali modifiche intervenute sul piano normativo e istituzionale per ridefinire su basi nuove e più adeguate ai nuovi scenari interni e internazionali le forme attraverso le quali il Parlamento “rappresenta”, nonché le modalità e gli strumenti con i quali svolge il suo lavoro.

Dai dati e dalle analisi dei fenomeni legislativi ed istituzionali, emergono significativi elementi che pongono in una prospettiva maggiormente complessa la tradizionale interpretazione della crisi delle istituzioni della rappresentanza nazionale, della cessione di sovranità dello Stato verso l'Unione europea e della marginalizzazione del Parlamento dai grandi circuiti della decisione pubblica.

3. La crisi del modello di *governance*. La rapida evoluzione dei processi di decisione delle più importanti politiche pubbliche in ambito nazionale ed europeo pone al centro del dibattito pubblico la revisione del complesso sistema di articolazione delle competenze dei diversi attori istituzionali: Unione europea, Stato, autonomie.

Appare sempre più evidente ormai come il complesso sistema della *governance* multilivello sia sottoposto ad una forte pressione, schiacciato, da un lato, dalla preponderante azione del livello intergovernativo e, dall'altro, dalla introduzione, a fronte della crisi e sotto la pressione dei mercati, di nuove procedure di coordinamento *ex ante* e di vincoli stringenti in materia di finanza pubblica e politiche economiche.

Ne risulta posta in discussione la stessa visione “devoluzionistica” della sovranità sulla quale si è largamente basata finora l'interpretazione della costruzione europea e la relazione con le autonomie territoriali.

Il Rapporto pone in evidenza come le più recenti tendenze legislative mettano in forte crisi tale modello e come si sia alla ricerca di soluzioni diverse per un più efficace governo delle politiche pubbliche.

In particolare sono rintracciabili forme maggiormente cooperative di relazione tra i diversi livelli istituzionali che favoriscono un approccio teso alla condivisione della sovranità piuttosto che ad una rigida articolazione delle competenze e delle responsabilità.

Segni importanti di tale tendenza si trovano da ultimo anche nelle proposte formulate in ambito europeo, in particolare, dal Presidente della Commissione europea Barroso nel discorso sullo stato dell'Unione, pronunciato il 12 settembre 2012 durante la sessione del Parlamento europeo a Strasburgo.

La più recente esperienza dell'Unione europea dimostra peraltro che lo spostamento in atto oramai da tempo del “centro di gravità” del processo di integrazione dalle istituzioni più comunitarie (Parlamento europeo e Commissione) a quelle più intergovernative (Consiglio europeo) rappresenta in realtà un fenomeno ambivalente: da un lato, esso contribuisce al processo di erosione della legittimità democratica delle decisioni mentre, dall'altro lato, rappresenta comunque un tentativo di rafforzamento del processo di integrazione europea attraverso la legittimazione democratica dei governi nazionali.

In questo quadro il ruolo dei Parlamenti nazionali appare cruciale, come fondamento della legittimazione democratica dei governi e punto di contatto tra le diverse articolazioni dello Stato e società civile: le istituzioni parlamentari hanno quindi una spinta a

rafforzare la loro funzione di “rappresentazione” trasparente e aperta delle diverse forze e dei diversi interessi della società.

Il tema della condivisione delle scelte e delle responsabilità interessa non soltanto l’ambito europeo, ma anche quello nazionale. Nel nostro Paese la produzione normativa e l’assetto dei poteri tra il livello statale e quello delle autonomie si è articolato nel tempo tra spinte devoluzionistiche e pretese di autodeterminazione localistica e riaccentramento delle decisioni lungo un asse che va dal coordinamento delle politiche fino alla riattribuzione delle competenze.

4. Le tendenze di fondo. I dati evidenziati nel Rapporto aiutano a mettere a fuoco alcune tendenze di fondo molto significative.

In primo luogo, la legislatura che volge al termine ci consegna dati sugli andamenti della legislazione che, anche a causa della crisi economica, confermano e acquiscono le tendenze già ampiamente descritte nei precedenti Rapporti riguardo all’uso degli strumenti normativi ed alle relazioni tra Governo, Parlamento e autonomie territoriali.

La loro lettura sembra delineare un sistema nel quale Governo, Parlamento e autonomie territoriali hanno dimostrato di saper funzionare attraverso procedure e metodi del tutto peculiari, nei quali il bisogno di *governance* ha prevalso su quello del *government* e il tempo della decisione ha assunto una cogenza stringente rispetto a quello della discussione (di qui il successo della decretazione d'urgenza e, in minor misura, della legislazione delegata).

Con il ricorso alla decretazione d’urgenza e alla legislazione delegata, Governo e Parlamento si auto vincolano e vincolano il sistema regionale e delle autonomie (basti richiamare i recenti decreti-legge n. 174 e n. 188 del 2012), incanalando la decisione entro un alveo procedurale e cronologico:

- dal primo punto di vista, pur con elasticità talora notevole, si definiscono a monte gli argomenti trattati nell’atto (con il testo

originario del decreto-legge e con la definizione di oggetto ed indirizzi della delega) e le procedure da seguire (che si differenziano da quelle ordinarie del procedimento legislativo);

- dal secondo punto di vista, ci si sottopone ad una tempistica che, nel caso dei decreti-legge, è invalicabile (il termine dei 60 giorni per la loro conversione è previsto in Costituzione) e, nel caso della legislazione delegata, è perentoria e necessita, eventualmente, di essere prorogata.

In questo sistema, il Parlamento sembra essere riuscito, comunque, in un contesto fortemente mutato, a svolgere la sua funzione di dare forma e legittimazione a procedimenti decisionali originati dalla pressione di urgenze esterne.

E' possibile però sottolineare, anche in questo caso, un evidente movimento pendolare tra le riforme di medio-lungo periodo affidate al circuito leggi/decreti legislativi e le riforme ordinarie operate attraverso la decretazione d'urgenza. Quest'ultima ha finito per attrarre verso l'alto anche delle decisioni che attengono all'assetto ordinamentale delle istituzioni territoriali, modificando il sistema dell'autonomia decisionale ed il ruolo di rappresentanza.

La necessità di fronteggiare la persistente situazione di crisi ha reso pervasivo il ruolo delle scelte di politica economico-finanziaria, che hanno inciso in maniera determinante ed in modo trasversale su tutte le politiche di settore, incluse le politiche istituzionali e legislative, rendendo necessario definire un diverso equilibrio tra Stato, Unione europea e regioni.

Le più recenti linee evolutive in parte si discostano dall'ampio processo di riforma della finanza statale e locale, che era complessivamente volto a coniugare le esigenze di governo unitario delle politiche di bilancio.

Tale processo ha avuto per assi portanti la disciplina di attuazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 39 del 2011), nonché la riforma

costituzionale volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012).

La legge n. 42 del 2009 si è posta al crocevia tra determinazione dell'autonomia di entrata degli enti territoriali, autonomia di spesa e, soprattutto, allocazione delle funzioni e riforma complessiva della pubblica amministrazione.

Infatti, tale legge, nell'avviare l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha costituito un laboratorio per nuove forme di dialogo tra Governo, Parlamento ed enti territoriali ed ha evidenziato ancor più l'esigenza di un completamento dell'attuazione complessiva del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riformato nel 2001.

In particolare, è stata prevista un'inedita integrazione del nostro sistema bicamerale, a Costituzione invariata, con l'istituzione presso le Camere di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali con funzioni consultive. Gli schemi dei decreti legislativi sono stati ampiamente riscritti dal Governo sulla base delle indicazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e a seguito del dialogo con le autonomie: si è così configurato un esercizio in forma diffusa e non più esclusiva della delega legislativa.

La legge di contabilità nazionale, n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 39 del 2011, è volta ad assicurare in modo più stringente la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea, disciplinando le procedure che accompagnano e scandiscono il nuovo "semestre europeo".

Con la procedura del "semestre europeo", in particolare, è stato per la prima volta sperimentato un interessante processo di "condivisione" della programmazione della finanza pubblica tra Governo, Parlamento nazionale e Istituzioni dell'Unione, attraverso l'esame del documento di economia e finanza (DEF). L'esame del DEF è peraltro preceduto dall'analisi della crescita predisposta ad inizio anno dalla Commissione europea e dall'approvazione di

raccomandazioni specifiche da parte del Consiglio alla fine del semestre: entrambi i documenti possono essere esaminati dalle competenti Commissioni parlamentari nell'ambito dell'esame "in fase ascendente". Si tratta quindi di una procedura potenzialmente utile per la condivisione della programmazione della finanza pubblica tra Governo e Parlamento, che impone però a quest'ultimo tempi molto ristretti rispetto a quelli normalmente necessari per un approfondito confronto.

Quanto tuttavia agli effetti attesi nella realizzazione di un sistema delle decisioni di bilancio più razionale e coerente con le nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, la legge non sembra ancora aver dispiegato tutto il suo potenziale riformatore.

La legge di stabilità, che avrebbe dovuto rappresentare lo strumento fondamentale per la regolazione annuale delle principali grandezze macroeconomiche previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi, è stata, nei fatti, posta in un "cono d'ombra" dalle numerose manovre correttive adottate negli ultimi anni con il ricorso alla decretazione d'urgenza.

L'obiettivo di restringere, rispetto alla preesistente legge finanziaria, il contenuto proprio della legge di stabilità, al fine di configurare un sistema che individuasse invece nei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica la sede propria di definizione dei macro interventi, anche di carattere ordinamentale, di attuazione del Programma nazionale di riforma e di rilancio e sviluppo dell'economia, è stato in parte vanificato dalle mai sopite istanze di spesa, talvolta di carattere settoriale e localistico, emergenti durante la sessione di bilancio.

La legislazione in materia di politica economica non ha, inoltre, potuto assumere un carattere organico e sistematico nell'ambito delle competenze delle Commissioni di merito, venendo invece a confluire in provvedimenti d'urgenza dal contenuto eterogeneo, "attratti" di norma nell'orbita di competenza primaria delle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento.

Sotto altro versante, l'assunto di base che ha condotto il legislatore alla riclassificazione funzionale del bilancio dello Stato in missioni e programmi, ossia l'esigenza di assicurare una maggiore trasparenza e leggibilità delle finalità della spesa pubblica, ha dovuto "fare i conti" con le norme - introdotte principalmente per far fronte a misure urgenti di contenimento della spesa attuate - in materia di flessibilità delle dotazioni di bilancio, che hanno reso talvolta più complessa la lettura dei documenti contabili e meno "stabili" gli stanziamenti delle autorizzazioni legislative di spesa, attesa la rimodulabilità delle stesse mediante atti normativi di rango secondario.

Nel complesso, la prassi parlamentare ha evidenziato una "asimmetria" tra il nuovo quadro normativo del sistema delle decisioni di bilancio e il ruolo effettivo del Parlamento nelle decisioni di politica economica, da cui è in definitiva derivata una conferma dello spostamento del baricentro decisionale in favore dell'Esecutivo.

Rispetto a un tessuto normativo avente lo scopo di valorizzare la partecipazione del Parlamento ai complessi circuiti decisionali che coinvolgono Stato, Autonomie e Unione Europea, ampliando il corredo informativo dei documenti contabili e ridisegnando il ciclo e gli strumenti delle decisioni di bilancio, anche al fine di rafforzare le funzioni di indirizzo e controllo parlamentare, l'esperienza concreta ha testimoniato il permanere di una tendenza del Parlamento a concentrarsi più sulle decisioni "al margine" e sulla ripartizione di risorse incrementali – peraltro sempre più scarse - piuttosto che sulla analisi e sulla riallocazione, in un'ottica selettiva e fondata sulla valutazione dei risultati, dello *stock* della spesa pubblica.

Il nuovo approccio alla programmazione economico-finanziaria derivante dalle innovazioni intervenute nel sistema grazie anche agli impulsi derivanti dall'ordinamento comunitario - che vede nel contempo rafforzati i poteri di indirizzo e controllo del Parlamento e i poteri gestionali dell'Esecutivo - costituisce in ogni caso un

processo di riforma *in itinere* che potrà essere “assorbito” nella prassi parlamentare e utilmente completato e potenziato anche attraverso l’aggiornamento del quadro regolamentare e procedurale.

La riforma dell’articolo 81 della Costituzione, approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2012, assume, da un punto di vista sistemico, ancora maggiore importanza in quanto è probabilmente la prima volta che una revisione costituzionale rappresenta (nella sostanza) anche l’adempimento di un obbligo internazionale assunto dall’Italia anche se temporalmente assolto solo successivamente con la ratifica del trattato sulla stabilità e il coordinamento e la *governance* nell’Unione europea (cosiddetto *Fiscal Compact*): il trattato infatti all’articolo 3 impegna le parti all’adozione di norme vincolanti, preferibilmente di carattere costituzionale, per garantire che il bilancio dello Stato sia in pareggio o in attivo.

Con riferimento al tema del pareggio di bilancio, può essere interessante una comparazione con le modalità seguite dagli altri principali Paesi europei. In Francia, sotto la presidenza Hollande ha optato, nel settembre 2012, per la presentazione di un progetto di legge organica (di imminente approvazione), dopo che il *Conseil constitutionnel* il 9 agosto 2012 aveva stabilito che l’autorizzazione alla ratifica del Trattato sul *Fiscal Compact* non deve essere preceduta da una revisione della Costituzione; la Spagna, invece, aveva proceduto nel settembre 2011 (ultimi mesi del Governo Zapatero) alla riforma dell’articolo 135 della Costituzione, che ormai, quindi, da oltre un anno sancisce nell’ordinamento iberico il principio della *estabilidad presupuestaria* (stabilità di bilancio).

Per contro in Germania - che già nel luglio 2009 aveva costituzionalizzato il pareggio di bilancio - i dodici mesi che vanno dal settembre 2011 al settembre 2012 hanno visto il susseguirsi di importanti sentenze della Corte Costituzionale tedesca in merito al Meccanismo europeo di stabilità e al successivo Trattato sul *Fiscal Compact*. In particolare, nelle varie pronunce della Corte di Karlsruhe assume un marcato rilievo il ruolo svolto dalla Corte a difesa e sostegno delle prerogative del Parlamento. La Corte costituzionale ha, infatti, da un lato fatto valere i diritti del Parlamento e la relativa responsabilità di quest’ultimo in materia di bilancio, stabilendo che ai membri del *Bundestag* spetta il controllo delle fondamentali decisioni di bilancio anche in un sistema di *governance* internazionale (sentenze 7 settembre 2011 e 12 settembre 2012), dall’altro ha rivendicato all’assemblea parlamentare un altro

fondamentale diritto, quello di essere informato dal Governo in modo esauriente e tempestivo su ogni affare riguardante l'Unione europea, che nel caso specifico riguardava tanto il Meccanismo europeo di stabilità, quanto lo stesso *Fiscal Compact* (sentenza 19 giugno 2012). Il capitolo VI del Rapporto contiene un *focus* dedicato alle pronunce della Corte costituzionale federale in merito al meccanismo europeo di stabilità e a sostegno del ruolo democratico del Parlamento - volume II, tomo II, pagine 568-579).

In questo quadro è interessante notare che probabilmente anche la legge rinforzata di attuazione prevista dalla legge n. 1 del 2012 dovrà tenere conto dell'esito dell'esame attualmente in corso da parte delle Istituzioni europee delle due proposte di regolamento di riforma del patto di stabilità e crescita (cosiddetto *Two Pack*): tali proposte infatti prefigurano una consultazione preventiva con la Commissione europea sui progetti di bilancio nazionali, con un potenziale effetto significativo sulle procedure parlamentari di esame dei medesimi progetti.

Rispetto al terreno della finanza pubblica, dove è evidente il più volte richiamato movimento pendolare tra spinte federali e tendenze accentratrici, più univoco ed organico appare il processo riformatore della legge n. 11 del 2005, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, che probabilmente si completerà nei prossimi giorni.

La riforma persegue alcuni obiettivi generali che richiamano, in particolare, la necessità di un rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della normativa e delle politiche dell'Unione, assicurando che anche i nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo attribuiti alle Camere dal Trattato di Lisbona siano esercitati in coerenza con la posizione dell'Italia. Si tratta della stessa logica sottesa ai due pareri della Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, del 6 ottobre 2011 e del 14 luglio 2010, relativi alle procedure di collegamento con l'UE.

Ai fini del rafforzamento di tale raccordo, è fondamentale l'arricchimento dei flussi informativi dal Governo al Parlamento,

che consentono alle Camere di avvalersi pienamente e tempestivamente degli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'esame dei progetti di atti o di altri documenti dell'UE, esaltando la qualità e l'efficacia dell'intervento parlamentare.

Inoltre viene promosso il consolidamento del raccordo delle Camere - oltre che con il Governo – anche con gli altri attori istituzionali che concorrono alla definizione e alla difesa della posizione italiana nel processo decisionale, segnatamente le regioni e le assemblee regionali.

Infine si definisce un nuovo assetto degli strumenti per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale e per la gestione delle procedure di pre-contenzioso o contenzioso, in considerazione sia del dettato dell'articolo 117 della Costituzione sia della previsione, introdotta dal Trattato di Lisbona, di procedure più rigorose e rapide per la condanna degli Stati membri inadempienti al pagamento di ammende.

5. Gli spazi per le Assemblee legislative nel governo delle politiche pubbliche in Europa e in Italia. I processi fin qui descritti delineano spazi e procedimenti nei quali il Parlamento può individuare terreni utili per svolgere in modo nuovo le funzioni della rappresentanza nella trasparenza dei processi decisionali, in primo luogo attraverso una serrata interlocuzione e la conseguente responsabilizzazione del Governo.

La gestione di tali spazi va coniugata con la necessità di tutte le Istituzioni rappresentative, europee, nazionali e regionali di apprestare in tempi ristretti una risposta alle istanze provenienti, sotto la pressione della crisi economica e finanziaria, dai mercati e dal sistema produttivo.

Ne risulta l'esigenza, per le Assemblee, di "adattare" le procedure e i tempi dei lavori parlamentari all'urgenza dei provvedimenti da approvare, contemperando le istanze proprie della rappresentanza a

quelle dell'efficienza e del risultato². In questa chiave, è il principio di emergenza che legittima le nuove procedure parlamentari e la stringente tempistica. Superata l'emergenza, si dovrà compiere una nuova valutazione delle procedure medesime.

La necessità di ricerca di questo nuovo equilibrio tra rappresentanza ed efficienza è ben rappresentata dall'esperienza del Parlamento europeo, il quale sembra orientato alla scelta di privilegiare l'efficienza della legislazione e del processo decisionale europeo rispetto alle esigenze di trasparenza e di rappresentanza. In questo senso sembra, in particolare, iscriversi l'uso intensivo dei cosiddetti "triloghi" (ovvero le negoziazioni informali tra rappresentanti del Parlamento UE, la presidenza di turno del Consiglio europeo e la Commissione) o l'approvazione in unica lettura di oltre i tre quarti degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

Tale scelta, com'è evidenziato nel Rapporto, deriva certo dalla complessità tecnica della legislazione europea e dalla necessità di tenere conto del negoziato in seno al Consiglio, ma sembra trovare il suo fondamento primario in una preferenza accordata, ai fini della legittimazione stessa della legislazione europea, all'efficacia dell'*output* rispetto a quella dell'*input*.

In contrasto con questo quadro, nel quale le ragioni della decisione sembrano prevalere su quelle della discussione, in ambito europeo si affacciano alcune nuove iniziative volte a rafforzare l'elemento della legittimazione democratica nel processo decisionale, come quelle avanzate nel recente rapporto finale del gruppo di lavoro costituito su iniziativa del Ministro degli affari esteri della Germania, Guido Westerwelle³, o dal Presidente della

² Di qui deriva il generalizzato utilizzo della decretazione d'urgenza per dare tempestive risposte legislative alla crisi economica e finanziaria, talora con una compressione del procedimento di conversione, portato a compimento in pochi giorni: per la conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 è stata sufficiente poco più di una settimana (legge 15 luglio 2011, n. 111).

³ Il gruppo di lavoro cui hanno partecipato i Ministri degli affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia,

Commissione europea Barroso, nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 12 settembre 2012⁴.

Sul rafforzamento di queste nuove prospettive – basate sul complesso delle procedure esistenti e, forse, sulla “invenzione” di procedure nuove e più adeguate ai mutati scenari istituzionali - si gioca probabilmente la possibilità per il Parlamento e per le altre assemblee legislative di rientrare pienamente nel processo decisionale europeo.

Occorre cercare strade nuove rispetto all'impostazione, sino ad oggi prevalente, che vede la rappresentanza politica stretta fra una concezione della *governance* come “governo delle regole e delle sanzioni”, che marginalizza le istituzioni parlamentari, ed una visione in base alla quale il Parlamento costituisce il semplice snodo tra i diversi livelli istituzionali.

L'obiettivo da perseguire consiste in un adeguamento delle modalità di lavoro delle Assemblee legislative, al fine di rendere più efficaci il loro ruolo e la loro funzione di rappresentanza. A tale fine appare determinante rafforzare o costruire adeguate procedure e

Portogallo e Spagna, prospetta talune linee di sviluppo volte a rafforzare la legittimità democratica delle decisioni:

- un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, garantendo che esso venga consultato adeguatamente nell'ambito del semestre europeo, sia nella formulazione dell'Analisi annuale della crescita, sia nella definizione degli indirizzi di politica economica dell'UE;
- l'adozione di qualsiasi misura che estenda le competenze europee sui bilanci nazionali dovrà essere concordata con i parlamenti nazionali;
- un più efficace coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei lavori dell'UE attraverso: il rafforzamento dei contatti con il Parlamento europeo da realizzare con incontri regolari e la presenza di parlamentari europei in occasione di rilevanti dibattiti europei presso i Parlamenti nazionali; il rafforzamento della COSAC e della rete delle Commissioni parlamentari omologhe dei Parlamenti nazionali;
- la cooperazione rafforzata tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali potrebbe essere attuata anche con l'istituzione di una commissione permanente congiunta di rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, competente in materia economico e finanziaria.

⁴ Il Presidente Barroso ha prospettato una maggiore complementarità e cooperazione tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, che dovrebbe realizzarsi anche attraverso il rafforzamento dei partiti politici europei.

azioni volte a consentire alle Assemblee legislative statali e regionali di:

- sviluppare e consolidare la capacità di conoscenza dei fenomeni regolativi e dei flussi informativi indispensabili per poter deliberare in maniera pienamente consapevole. In questa prospettiva importanti novità da implementare vengono sia dalla riforma della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che dedica molta attenzione, tra l'altro, ai flussi conoscitivi Unione europea – Governo – Assemblee legislative statali e regionali, sia dalla legge costituzionale sul pareggio di bilancio, che prevede l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio ed affida al Parlamento la funzione di controllo sulla finanza pubblica - con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni;
- svolgere al meglio il compito di dare legittimità a decisioni che, in una situazione di crisi, possono risultare anche dolorose, mediando tra le misure proposte dal Governo e le istanze dei cittadini e degli interessi organizzati. A questo fine, appare utile rinforzare l'apertura delle istituzioni rappresentative verso l'esterno, sfruttando anche le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatiche per il dialogo diretto con i cittadini;
- inserirsi in una fase precoce e con forza nei processi decisionali europei, condividendo – rispettivamente - con il Governo statale e con le Giunte regionali gli obiettivi da perseguire e definendo la cornice entro la quale gli Esecutivi possono esercitare la loro discrezionalità, nella consapevolezza che i tempi della decisione politica sono un fattore decisivo di cui tenere conto nell'adozione delle politiche pubbliche in quanto condizionanti l'efficacia stessa della decisione politica;

- operare un maggiore raccordo tra le assemblee legislative, nonché con il Parlamento europeo e gli altri Parlamenti nazionali, al fine di intercettare meglio le questioni strategiche fondamentali. La riforma della legge n. 11 del 2005, potrà aiutare a rafforzare la rete tra le Camere e le Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, stabilendo, tra l'altro, che le prime, nelle pronunce che inviano alle Istituzioni dell'Ue nell'ambito del dialogo politico, tengano conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle seconde;
- valorizzare, anche con riguardo alla cornice europea, funzioni ulteriori rispetto a quella legislativa, come la valutazione *ex ante* ed il controllo *ex post* delle politiche pubbliche⁵. Sarà dunque sempre più importante per le assemblee legislative sviluppare metodi e procedure e dotarsi di un adeguato supporto tecnico così da rafforzare la capacità di indirizzare politicamente il Governo e gli esecutivi regionali sollecitandoli a motivare e dar conto delle scelte assunte e degli effetti prodotti da tali scelte.

⁵ La valutazione d'impatto, sia pure con approcci e modalità differenti, è ormai prassi corrente non solo in molti Paesi sviluppati, come Stati Uniti, Germania e Francia - dove ha portato ad un interessante rafforzamento dei poteri anche procedurali del Parlamento, con le due Camere che monitorano formalmente l'attuazione delle leggi -, ma anche in taluni Paesi emergenti e in generale nelle democrazie avanzate, in cui la funzione "politica" di indirizzo e di controllo caratterizza sempre più il nuovo assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento.

ALLEGATI

IL RAPPORTO FINALE DEL GRUPPO DI LAVORO SUL FUTURO DELL'EUROPA

Sintesi del rapporto finale

Su iniziativa del Ministro degli affari esteri della Germania, Guido Westerwelle, si è costituito a marzo 2012 un gruppo di lavoro dedicato al futuro dell'Europa, a cui hanno partecipato i ministri degli affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Spagna.

Il gruppo di lavoro, dopo un serie di riunioni svoltesi nel corso della primavera ed estate del 2012, ha presentato il 17 settembre 2012 un rapporto finale nel quale sono presentate proposte e spunti di riflessione per il futuro sviluppo dell'Unione europea.

Come indicato nel rapporto stesso, alcune delle proposte si collocano nel breve termine, altre in una prospettiva più lunga, alcune sono realizzabili nell'ambito dei Trattati vigenti, altre richiedono invece modifiche ai Trattati.

Il rapporto precisa che le proposte riflettono i punti di vista personali dei ministri stessi, e che su alcune di esse converge solo una parte dei partecipanti al gruppo.

Le proposte sono divise in due capitoli, dedicati rispettivamente al rafforzamento dell'Unione economica monetaria – considerata la riforma da attuare in via prioritaria – ed alle prospettive a lungo termine di un'ulteriore integrazione e rafforzamento della *governance* complessiva dell'Unione europea.

Rafforzamento dell'Unione economica monetaria

Per quanto concerne il futuro dell'Unione economica e monetaria, il rapporto del gruppo di lavoro individua una serie di proposte per ciascuno dei quattro settori indicati dal rapporto del

Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy sul futuro dell'Unione economica e monetaria presentato a giugno 2012.

Cornice integrata di bilancio

- rafforzare il ruolo del Commissario agli affari economici e monetari;
- garantire poteri di supervisione efficaci a livello europeo sulla predisposizione dei bilanci e sull'attuazione delle politiche di bilancio degli Stati membri;
- rafforzare i meccanismi di solidarietà finanziaria, compresa l'ipotesi – sostenuta solo da alcuni ministri – di una parziale mutualizzazione del rischio del debito sovrano.

Cornice integrata di politica economica

- realizzare un giusto equilibrio tra i vincoli a livello europeo e la concorrenza dei sistemi nazionali, soprattutto in settori quali il mercato del lavoro e la previdenza, anche attraverso il ricorso a forme di cooperazione rafforzata;
- molti ministri ritengono che gli impegni previsti dal Patto Europlus debbano essere vincolanti.

Cornice finanziaria integrata

- dare seguito alle proposte relative alla vigilanza bancaria unica;
- nel medio termine, trasformare il Meccanismo europeo di stabilità in un “Fondo monetario europeo”, dotato di poteri adeguati.

Legittimità democratica

- dovrebbe essere rafforzato il ruolo del Parlamento europeo, garantendo che esso venga consultato adeguatamente nell'ambito del semestre europeo, sia nella formulazione dell'Analisi annuale della crescita, sia nella definizione degli indirizzi di politica economica dell'UE;

- molti membri del gruppo di lavoro ritengono che, qualora si decida di conferire carattere vincolante agli impegni del Patto Europlus, i deputati europei dei Paesi che decidono di aderire a questo coordinamento rafforzato debbono essere adeguatamente coinvolti, sia pure rispettando l'integrità dell'UE e del Parlamento europeo nel loro complesso;
- qualsiasi misura che estenda le competenze europee sui bilanci nazionali dovrà essere concordata con i parlamenti nazionali (PN);
- la cooperazione rafforzata tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali potrebbe essere attuata con l'istituzione di una commissione permanente congiunta di rappresentanti del PE e dei PN, competente in materia economico e finanziaria.

Prospettive per una ulteriore integrazione e rafforzamento a lungo termine della struttura di *governance* dell'Unione europea

Superata la crisi dell'Euro e riformato il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, occorrerà migliorare il complessivo funzionamento dell'Unione europea. Alcune misure potranno essere realizzate – anche in tempi brevi - sulla base dei Trattati esistenti, mentre altre avranno tempi più lunghi di realizzazione e richiederanno una modifica dei Trattati, da concordare sulla base della convocazione di una apposita Convenzione.

Il rapporto contiene le seguenti raccomandazioni:

L'Europa come attore globale

- rafforzare la coerenza dell'azione del Servizio europeo per l'azione esterna dell'UE in occasione della revisione prevista per il 2013 della decisione che lo ha istituito;

- l'Alto rappresentante deve diventare pienamente responsabile in alcune aree prioritarie dell'azione esterna dell'UE, rafforzando il suo ruolo di coordinamento;
- devono essere migliorati i metodi di lavoro del Consiglio affari esteri dell'UE, con la definizione di priorità nell'azione esterna dell'UE;
- la politica di sicurezza e di difesa deve essere rafforzata, anche sfruttando la possibilità, prevista del Trattato di Lisbona, di cooperazioni rafforzate in tale settore;
- a più lungo termine, si dovrebbe valutare la possibilità di introdurre un numero maggiore di decisioni a maggioranza sulla la politica estera e di sicurezza comune (o sviluppare forme di “astensione costruttiva”); promuovere forme di rappresentanza comuni nelle organizzazioni internazionali ed evolvere verso una politica di difesa comune, con una integrazione dell'industria della difesa (per alcuni questo dovrebbe condurre alla istituzione di un esercito europeo).

Rafforzamento di alcune politiche dell'Unione europea

Nella sfera della giustizia e degli affari interni occorre rafforzare la protezione dei controlli alla frontiera esterna dell'area di Schenghen, con la creazione di una polizia europea di frontiera o con la creazione di un visto europeo.

Nell'ambito della politica energetica occorre creare un effettivo mercato interno dell'energia, dotato di infrastrutture, maggiore efficienza energetica e una politica comune di relazione esterne in tale settore.

Riforme istituzionali e rafforzamento delle legittimità democratica

Commissione europea

Il ruolo della Commissione europea dovrebbe essere potenziato, ad esempio con la creazione di raggruppamenti composti da Commissari “*senior*” e Commissari “*junior*”. A medio termine dovrebbe essere riconsiderata la questione del numero dei Commissari.

Consiglio dell’Unione europea

La cooperazione all’interno del Consiglio dell’UE deve essere migliorata, prevedendo che il Consiglio europeo sia preparato in modo efficace dalle differenti formazioni del Consiglio. Dovrebbe essere ulteriormente rafforzato il ruolo di coordinamento del Consiglio affari generali.

A medio termine dovrebbero essere create più Presidenze stabili di formazioni del Consiglio, bilanciandole con quelle a rotazione semestrale.

Alcuni membri hanno suggerito la creazione di riunire in una unica figura l’incarico di Presidente della Commissione europea e di Presidente del Consiglio europeo.

Dovrebbe essere fatto maggior ricorso a forme di integrazione differenziata, come previsto dai Trattati ed a medio termine dovrebbe essere ulteriormente estesa la decisione a maggioranza qualificata.

Parlamento europeo

Dovrebbe essere rafforzata la legittimità democratica del Parlamento europeo. In occasione delle prossime elezioni europee ogni gruppo politico europeo dovrebbe nominare un candidato alla carica di Presidente della Commissione europea.

Le elezioni del Parlamento europeo dovrebbero svolgersi in uno stesso giorno in tutti gli Stati membri dell'UE.

Parlamenti nazionali

I Parlamenti nazionali devono essere più efficacemente coinvolti nei lavori dell'UE attraverso: il rafforzamento dei contatti con il Parlamento europeo da realizzare con incontri regolari e la presenza di parlamentari europei in occasione di rilevanti dibattiti europei presso i Parlamenti nazionali; il rafforzamento della COSAC e della rete delle Commissioni parlamentari omologhe dei Parlamenti nazionali.

Compito principale dei Parlamenti nazionali deve comunque restare quello del controllo sull'attività del proprio Governo nazionale.

Violazione dei valori fondamentali dell'Unione europea

Il rispetto dei valori fondamentali dell'UE, enunciati all'art. 2 del Trattato sull'UE, deve essere reso più stringente, con l'introduzione di una procedura volta a consentire alla Commissione europea la presentazione di un rapporto nel caso di violazione da parte di uno Stato membro di tali valori, la formulazione di raccomandazioni e il deferimento della questione al Consiglio dell'UE.

Revisione dei Trattati

In prospettiva dovrebbe essere riformata la procedura di revisione dei Trattati, sostituendo (ad eccezione per le decisioni sull'allargamento) il requisito dell'unanimità con una maggioranza super qualificata di Stati membri e popolazione, e prevedendo l'entrata in vigore (vincolante solo gli Stati membri che le abbiano ratificate) di modifiche ai Trattati sulla base una soglia minima, rappresentativa di una maggioranza significativa di Stati membri e di popolazione.

Prospettive di riforma a più lungo termine

Come traguardo finale del processo di riforma, per alcuni membri del gruppo di lavoro, si potrebbe valutare la possibilità dell'elezione diretta del Presidente della Commissione europea, che dovrebbe godere della prerogativa di nominare i membri del proprio Governo europeo; la possibilità di attribuire il diritto di iniziativa legislativa al Parlamento europeo e la creazione di una seconda Camera rappresentativa degli Stati membri.

LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA: LA RIFORMA IN ATTO

Il progetto di legge “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea” (A.C. 2854 e abb.-B), approvato dalla Camera, all'unanimità, in prima lettura il 23 marzo 2011, e dal Senato, in seconda lettura, con modificazioni il 23 ottobre 2012, detta una nuova disciplina organica della materia disponendo l'abrogazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

Il provvedimento approvato in prima lettura dalla Camera riprendeva in gran parte il testo unificato di quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare [A.C. 2854 (Buttiglione e altri); A.C. 2862 (Stucchi e altri); A.C. 2888 (Gozi e altri); A.C. 3055 (Pescante e altri)] e di un disegno di legge del Governo (A.C. 3866), predisposto dalla Commissione politiche dell'Unione europea nel corso dell'esame in sede referente.

La XIV Commissione aveva avviato sin dall'inizio della legislatura in corso una riflessione sulla riforma, in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e alla attuazione delle politiche europee, di cui alla legge 11 del 2005, nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva svolta in seno al Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'UE. In esito a tale approfondimento, sono state presentate nell'autunno del 2009 da parte di quattro gruppi parlamentari le proposte di legge sopra richiamate.

Il 27 luglio 2010 era stato, quindi, avviato l'esame congiunto delle proposte di legge in XIV Commissione, e si era pervenuti, il 22 settembre 2010, all'approvazione all'unanimità di un testo unificato delle quattro proposte di legge presentate. Successivamente il Governo ha presentato sulla medesima materia il disegno di legge (C. 3866), che è stato abbinato nella seduta del 1° febbraio 2011. Nella medesima data era stato nominato un Comitato ristretto con il compito di elaborare un nuovo testo unificato comprensivo dei contenuti della proposta governativa. Tale nuovo testo è stato adottato dalla XIV Commissione in data 1° marzo 2011. Nella seduta del 16 marzo 2011, la XIV Commissione ha recepito alcune delle condizioni e osservazioni formulate dalle Commissioni in sede consultiva ed ha concluso l'esame in sede referente.

Il Senato, pur confermando pienamente l'impianto generale della disciplina, ha apportato alcune modificazioni volte principalmente a rafforzare il raccordo, anche a livello amministrativo, tra Governo e Parlamento nella fase di formazione della normativa europea.

Il provvedimento persegue cinque obiettivi generali:

- 1) il rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della normativa e delle politiche dell'Unione, assicurando che anche l'esercizio nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo attribuiti alle Camere dal Trattato di Lisbona siano esercitati in coerenza con la posizione dell'Italia. Si tratta della stessa logica sottesa ai due pareri della Giunta del Regolamento, del 6 ottobre 2011 e del ed il 14 luglio 2010, relativi alle procedure di collegamento con l'UE;
- 2) l'arricchimento, ai fini del rafforzamento di tale raccordo, dei flussi informativi dal Governo al Parlamento, che consentono alle Camere di avvalersi pienamente e tempestivamente degli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'esame dei progetti di atti o di altri documenti dell'UE, esaltando la qualità e l'efficacia dell'intervento parlamentare;
- 3) il consolidamento del raccordo delle Camere - oltre che con il Governo - anche con gli altri attori istituzionali che concorrono alla definizione e alla difesa della posizione italiana nel processo decisionale, segnatamente le regioni e le assemblee regionali;
- 4) il rafforzamento delle strutture del Governo incaricate del coordinamento degli affari dell'UE;
- 5) il riassetto degli strumenti per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale e per la gestione delle procedure di pre-contenzioso o contenzioso, in considerazione sia del dettato dell'art. 117 della Costituzione sia della previsione, introdotta dal Trattato di Lisbona, di procedure più rigorose e rapide per la condanna degli Stati membri inadempienti al pagamento di ammende.

Rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea

La riforma della legge 11 del 2005 introduce apposite procedure e strumenti per assicurare un raccordo sistematico tra Parlamento e Governo ai fini della formazione della posizione dell'Italia sia nel processo legislativo europeo sia in merito a decisioni e accordi di particolare rilevanza. In particolare:

- 1) si ribadisce l'obbligo del Governo (già previsto dal testo vigente della legge 11/2005) di assicurare che la posizione rappresentata in sede di Consiglio ovvero presso altre istituzioni od organi dell'UE sia coerente con gli indirizzi delle Camere. Ove il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente riferisce ai competenti organi parlamentari, dandone motivazione;
- 2) si prevede, riproducendo parzialmente il testo dell'articolo 5 del disegno di legge comunitaria 2012, approvato in prima lettura dalla Camera il 2 ottobre 2012, la consultazione delle Camere su accordi che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica;
- 3) si estende, ai fini della riserva di esame parlamentare, da 20 a 30 giorni il periodo nel quale il Governo, in attesa della pronuncia delle Camere, non può procedere alle attività dirette alla formazione degli atti dell'UE oggetto di esame parlamentare;
- 4) si stabilisce, in coerenza con quanto già previsto nei richiamati pareri della Giunta per il Regolamento, che le pronunce trasmesse dalle Camere alle Istituzioni dell'UE in esito al controllo di sussidiarietà, nell'ambito del dialogo politico informale o nell'esercizio del diritto di opposizione alla clausola passerella generale o alla clausola passerella speciale relativa agli aspetti transnazionali del diritto di famiglia siano inviate anche al Governo;
- 5) si disciplinano le prerogative delle Camere in relazione alle procedure semplificate di modifica dei Trattati e alle decisioni dell'UE la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. In relazione a tali ultime decisioni, si richiede la deliberazione positiva di entrambe le Camere; per le decisioni del Consiglio europeo relative alla revisione semplificata dei Trattati

nonché alla definizione di una difesa comune europea e alle risorse proprie si dispone l'approvazione con legge;

- 6) si prevede che, ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso, il Governo sia tenuto ad attivare il cosiddetto "freno di emergenza", chiedendo che la questione sia sottoposta al Consiglio europeo, in relazione alle decisioni in ambito PESC, in materia di libera circolazione dei lavoratori, di riconoscimento reciproco delle sentenze e di introduzione di ulteriori sfere di criminalità per le quali possono stabilirsi norme minime relative a reati e sanzioni;
- 7) si prevede che il Governo informi le Camere sulle proposte di nomina o sulla designazione dei membri italiani di Istituzioni, organi e agenzie dell'UE.

Nuovi flussi di informazioni e documenti ai fini della selezione delle iniziative di maggiore rilevanza e dell'istruttoria parlamentare

Il provvedimento intende rafforzare la qualità e la quantità delle informazioni e documenti trasmessi dal Governo al Parlamento, intervenendo in due ambiti complementari: per un verso, si arricchiscono i contenuti delle note con cui il Governo deve accompagnare la trasmissione alle Camere dei progetti normativi e dei documenti dell'UE, al fine di consentire una più accurata individuazione e selezione delle iniziative di maggiore rilevanza meritevoli di esame parlamentare e di svolgere una più articolata istruttoria presso i competenti organi parlamentari; per altro verso, si prevede la trasmissione da parte del Governo di ulteriori note, predisposte in particolare dalla Rappresentanza permanente presso l'UE, soprattutto al fine di tenere conto del reale andamento dei negoziati a livello europeo, che si svolgono in buona parte in sedi decisionali informali e prive di pubblicità. In particolare, si stabilisce l'obbligo del Governo di:

- 1) accompagnare i progetti di atti dell'UE di particolare rilevanza con una nota informativa recante una valutazione del progetto stesso, nonché degli eventuali profili di urgenza e del grado di priorità per la loro trattazione, e di predisporre, entro 20 giorni dalla trasmissione dei medesimi progetti, una relazione tecnica che dia conto del rispetto dei principi dell'UE in materia di competenze, delle

prospettive negoziali nonché della valutazione dell'impatto sull'ordinamento interno;

- 2) trasmettere, qualora partecipi ad una procedura di consultazione avviata dalle istituzioni dell'UE, i commenti inviati alle medesime istituzioni.
- 3) trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'UE con riferimento a riunioni, anche informali, del Consiglio UE e dei suoi organismi preparatori, ai triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, ad atti, progetti di atti o ad altre iniziative o questioni relative all'UE, a procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia;
- 4) assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE agli uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni dell'UE, secondo modalità stabilite d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle Camere.

Raccordo delle Camere con le Assemblee regionali

Il provvedimento detta una apposita disciplina per la partecipazione delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, stabilendo che le assemblee in questione possano trasmettere alle Camere le loro osservazioni al riguardo dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Si prevede, inoltre, che le Camere, nelle pronunce che inviano alle Istituzioni dell'Ue nell'ambito del dialogo politico, tengano conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome.

Rafforzamento delle strutture del Governo incaricate del coordinamento degli affari dell'Unione europea

Il provvedimento rafforza anzitutto la struttura e le funzioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), incaricato di concordare le linee politiche del Governo nel processo di

formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'UE.

Al Comitato, convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno.

In particolare, si stabilisce espressamente che il CIAE, tenendo conto degli indirizzi espressi dalle Camere, deliberi linee generali, direttive e indirizzi ai fini della definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea.

Si incrementa, inoltre, la dotazione massima di personale di cui la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee può avvalersi ai fini del funzionamento del CIAE.

Un'ulteriore significativa innovazione introdotta dal provvedimento consiste nella individuazione presso le amministrazioni statali di nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea di competenza delle rispettive amministrazioni; i nuclei contribuiscono alla predisposizione da parte di queste dei rispettivi contributi alle informazioni e alle relazioni da trasmettere alle Camere o ad altri soggetti istituzionali; inoltre i responsabili dei nuclei assistano i rappresentanti delle rispettive amministrazioni presso il Comitato tecnico di valutazione, organismo che prepara i lavori del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE).

Riassetto degli strumenti per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale e per la gestione delle procedure di pre-contenzioso o contenzioso

Il provvedimento ridisegna sia la disciplina per il recepimento e l'attuazione degli obblighi normativi e giurisprudenziali derivanti dall'ordinamento UE sia gli strumenti per la gestione delle procedure di infrazione e le procedure di esame o recupero degli aiuti di Stato alle imprese, al fine di garantirne una tempestiva risoluzione.

Con riguardo al primo profilo, si prevede, in sostituzione dell'attuale legge comunitaria annuale, due distinti provvedimenti per l'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale: la legge di delegazione europea, da presentare alle Camere entro il 28 febbraio, e la legge europea per la quale non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo la relativa presentazione eventuale e non necessaria.

Si prevede, inoltre, la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno stesso.

Per quanto riguarda i contenuti, la legge di delegazione europea reca esclusivamente le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie, l'attuazione di altri atti dell'UE o la modifica o abrogazione di disposizioni vigenti limitatamente a quanto necessario per garantire la conformità dell'ordinamento ai pareri motivati o alle sentenze di condanna della Corte di giustizia. La legge europea conterrà, invece, le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea ed ai Trattati internazionali conclusi dall'UE e quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo.

L'introduzione della legge di delegazione europea mira, in particolare, ad assicurare uno strumento agile, dall'*iter* parlamentare rapido e snello, per dare tempestiva attuazione soprattutto alle direttive. Si intende così prevenire il rischio dell'avvio di procedure

di infrazione che, in caso di mancato recepimento di direttive, può, oltre ad essere rapido, portare alla immediata condanna da parte della Corte di giustizia al pagamento di ammende.

Con riferimento alle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea per il mancato adempimento di obblighi europei o la violazione del diritto dell'UE, si stabilisce anzitutto che nel caso in cui il provvedimento di recepimento di una direttiva dell'UE non sia stato adottato alla scadenza del termine da essa previsto, il Governo, al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione, chiede ai Ministri con competenza prevalente nella materia le motivazioni del mancato esercizio della delega ovvero della mancata o ritardata adozione dei decreti ministeriali o dei regolamenti di recepimento e trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione che dà conto dei motivi adottati dalle rispettive amministrazioni a giustificazione del ritardo nel recepimento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei informa inoltre ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza.

Con riguardo infine agli aiuti di Stato si introduce una disciplina specifica con l'intento di disciplinare le principali problematiche emerse nella prassi in questa materia, in modo da assicurare l'unitarietà di indirizzo per la tutela degli interessi nazionali nel settore degli aiuti pubblici.

A questo scopo si individuano con certezza modalità e soggetti competenti ai fini delle comunicazioni alle Istituzioni UE in ordine agli aiuti, il divieto di concessione di aiuti a coloro che in precedenza hanno ricevuto e non rimborsato aiuti ritenuti illegali o incompatibili dalla Commissione europea, l'affidamento alla società Equitalia S.p.A le procedure di recupero degli aiuti incompatibili, le modalità per l'erogazione degli aiuti pubblici per calamità naturali, la competenza esclusiva del giudice amministrativo sui ricorsi per

gli aiuti illegalmente concessi, la prescrizione della restituzione di un aiuto di Stato oggetto di una decisione di recupero per decorso del tempo, le modalità di trasmissione al Governo delle informazioni relative agli aiuti di Stato concessi alle imprese.

GOVERNO CENTRALE, GOVERNI TERRITORIALI E POLITICHE DI BILANCIO

1. Il quadro generale

La XVI legislatura è stata caratterizzata dall'attuazione di un pervasivo processo di riforma della finanza statale e locale, complessivamente volto a coniugare le esigenze di governo unitario delle politiche di bilancio con l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e la salvaguardia del principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Il filo conduttore degli interventi di riforma è il tentativo di superare un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio, fondato sul criterio della spesa storica, invertendo la tendenza a un'espansione della spesa mediante una razionalizzazione del processo di definizione dell'indirizzo politico finanziario e di allocazione delle risorse pubbliche.

Gli assi portanti del disegno riformatore sono stati la disciplina di attuazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009).

Nella seconda parte della legislatura, l'acuirsi della crisi economico-finanziaria e l'introduzione, nell'Unione europea, di moduli decisionali ed operativi tesi a favorire, nell'ambito del cosiddetto "Semestre europeo", un più intenso coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico, hanno indotto il legislatore ad apportare, con la legge 7 aprile 2011, n. 39, talune modifiche alla nuova legge di contabilità volte, in via generale, ad assicurare in modo più stringente la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea.

Sono stati pertanto rivisitati il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria, nonché introdotte alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le

indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del *deficit* e del debito, ferme restando le più rilevanti innovazioni già introdotte con la riforma della contabilità del 2009, quali il metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi e la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per i diversi sottosettori del conto della PA.

Il persistere della crisi economica e l'esigenza di anticipare al 2013 il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale ha, inoltre, indotto il legislatore ad adottare una serie di manovre correttive aggiuntive che hanno inciso su diversi aspetti della riforma di attuazione del federalismo fiscale.

Infine, l'ultimo tassello della riforma del sistema delle decisioni di finanza pubblica è costituito dalla costituzionalizzazione della "regola aurea" del pareggio di bilancio, disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In via generale, nel corso degli ultimi anni il sistema delle decisioni di bilancio ha subito un'evoluzione che riflette l'assetto istituzionale policentrico che caratterizza il nostro paese, configurandosi come un sistema complesso e integrato tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea.

I contestuali processi di europeizzazione e regionalizzazione hanno determinato modifiche profonde nell'assetto dei poteri decisionali e di controllo e sono stati a loro volta largamente influenzati dalla crisi economica: a forze centrifughe, che si sono sostanziate nella prima parte della legislatura nell'attuazione del federalismo fiscale, hanno fatto seguito spinte centripete, alimentate

sul piano interno anche dalle novità introdotte nel contesto europeo con l'obiettivo della costruzione di una nuova *governance* economica.

Nel complesso, il persistere dell'esigenza di revisione e contenimento della spesa ai fini del rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica sembra aver dato impulso a uno spostamento del baricentro decisionale verso l'Esecutivo, rinvenibile, sul piano dell'assetto del sistema delle decisioni di bilancio, in una pluralità di circostanze.

In questa prospettiva, oltre al frequente ricorso alla decretazione d'urgenza per l'adozione di misure di stabilizzazione della finanza pubblica, viene in rilievo il sensibile ampliamento della discrezionalità amministrativa del Governo, cui è stata riconosciuta la possibilità di rimodulare con atti di rango secondario gli stanziamenti determinati con la legge di bilancio, ivi compresi, entro determinati limiti, quelli derivanti da fattori legislativi.

Questo fenomeno di "flessibilizzazione" nella allocazione e gestione delle poste di bilancio è stato accompagnato dalla concentrazione delle decisioni parlamentari su un numero limitato di aggregati, corrispondenti ai programmi. Tale concentrazione, finalizzata ad evitare la frammentazione delle decisioni e favorire l'unitarietà dell'indirizzo parlamentare, ha comportato un'ulteriore riduzione delle unità di voto sulle quali è chiamato a pronunciarsi il Parlamento, passate, dal 1997 ad oggi, dai circa 7.000 capitoli del bilancio di previsione ai 168 programmi di spesa attuali.

Nel contempo, con la previsione della possibilità di effettuare, con la legge di bilancio, rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie dei programmi, relative anche a fattori legislativi, è stata superata la concezione del bilancio come legge meramente formale, che fotografa i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare, dilatandone le potenzialità come strumento di attuazione della politica economica.

Sotto altro versante, un dato emergente negli indirizzi delle politiche di bilancio è l'estensione e il rafforzamento, in ciascun livello di governo, del sistema dei controlli contabili e finanziari, sia

di quelli di “ragioneria” – effettuati dal Ministero dell’economia e delle finanze -, sia di quelli operati dalla Corte dei Conti. Funzionale a questo fine è stato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni centrali e locali, realizzato con due distinti decreti legislativi emanati in attuazione delle predette leggi n. 42 e n. 196 del 2009, volto a garantire la trasparenza e la comparabilità dei dati di bilancio, anche con riferimento agli organismi societari. Tale processo è stato realizzato con il sistematico dialogo con il sistema regionale e delle autonomie.

Un ulteriore indice di una linea di tendenza che ha visto più di recente potenziarsi il ruolo d’indirizzo governativo ai fini del coordinamento e del governo unitario della finanza pubblica è rinvenibile nella graduale estensione alle amministrazioni locali del processo di analisi e revisione della spesa, la cosiddetta *spending review*.

In attuazione della delega di cui all’articolo 49 della legge di contabilità, il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, nel disciplinare la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, ha previsto, tra l’altro, che le amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali dello Stato svolgano, nell’ambito della propria autonomia, attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, al fine di ottimizzare l’utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica⁶.

Sulla materia è intervenuto da ultimo il *decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*, recante disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, che in coerenza con le misure normative più recenti in tema di *spending review* ha previsto, tra l’altro, per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali, un rafforzamento degli strumenti a disposizione del Commissario per la revisione della spesa, nonché l’attribuzione, alle Sezioni

⁶ Benché la disciplina dettata dal decreto legislativo non si applichi in via diretta alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale, le norme in esso contenute sono qualificate come disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

regionali della Corte dei Conti, di funzioni di controllo, verifica e monitoraggio dell'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

Da ultimo, si rileva come un altro indice della suddetta tendenza a rafforzare i poteri decisionali dello Stato possa essere rintracciato nel disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V - approvato nel Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2012 (A.S. 3520) - , il quale reca l'introduzione di una clausola di supremazia della legislazione statale incentrata sui principi della tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e tutela dei diritti costituzionali quali compiti primari dello Stato, anche a prescindere dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale. Il disegno di legge prevede, inoltre, una revisione della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, inserendo nel campo della legislazione esclusiva dello Stato alcune materie oggi oggetto di legislazione concorrente, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la disciplina dell'istruzione, il commercio con l'estero, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Nella competenza statale rientrano, inoltre, anche materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che sono state oggetto, in questi anni, di contenzioso costituzionale, quali la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la disciplina generale degli enti locali.

2. La finanza locale – Il Patto di stabilità interno

Nel quadro di *fiscal governance* italiano, il Patto di stabilità interno⁷ e, solo per le regioni, il Patto per la salute⁸ rappresentano i principali

⁷ Il Patto di stabilità interno individua le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso la definizione di vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Il Patto dispone, in particolare, una regola

strumenti attraverso i quali le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede europea.

In base a quanto riportato nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2012, le autonomie territoriali concorrono alla manovra di finanza pubblica per 4,2 miliardi nel 2012 e per 6,4 miliardi nel 2013 e 2014⁹.

Con la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) sono state definite le regole del Patto di stabilità interno per le regioni e gli enti locali da applicare a decorrere dall'anno 2012.

Tali regole s'innestano nell'ambito di recenti modifiche normative che hanno previsto una ripartizione del concorso alla realizzazione degli obiettivi finanziari fra gli enti di ciascun singolo livello di governo sulla base di parametri di virtuosità¹⁰.

Per l'anno 2012 il riparto del contributo alla manovra è effettuato, per le regioni e gli enti locali, sulla base di un sistema fondato sulla virtuosità misurata in base ai seguenti criteri: rispetto del Patto di

definita in termini di saldo di bilancio per i Comuni e le Province e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni.

⁸ Il Patto per la salute è diretto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica - esclusa dalla disciplina del Patto di stabilità interno - attraverso la fissazione a monte dell'ammontare delle risorse statali da destinare al Servizio sanitario nazionale e la definizione di regole per migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni, sulla base di un modello di "governo condiviso" tra amministrazione centrale e locale. Un ulteriore strumento di bilancio è costituito dalla previsione di meccanismi di controllo ("tetti") della crescita della spesa farmaceutica.

⁹ Gli obiettivi di finanza pubblica assegnati ai singoli comparti, richiamati dalla Nota, si intendono riferiti unicamente allo strumento del Patto di stabilità interno, non considerando l'effetto di altri provvedimenti che hanno incrementato il concorso degli enti territoriali mediante altri strumenti normativi (come l'aumento della leva fiscale e il taglio ai fondi destinati alla perequazione degli enti locali o le misure di contenimento della spesa sanitaria). Si ricorda inoltre che gli importi sopra riportati non includono gli effetti delle misure contenute nel D.L. n. 78/2010, riguardante il Patto di stabilità interno, i cui effetti si aggiungono a quelli derivanti dalle disposizioni dell'estate 2011 e risultano parimenti considerati negli andamenti tendenziali.

¹⁰ Cfr. D.L. n. 98/2011, articolo 20, commi 2-2-ter e 3, come successivamente modificati dall'articolo 30 della legge di stabilità 2012.

stabilità interno; autonomia finanziaria; equilibrio di parte corrente; rapporto tra entrate di parte corrente rimosse e accertate.

Di particolare rilievo è altresì l'introduzione di meccanismi di compensazione regionale e nazionale volti a rendere più sostenibili gli obiettivi finanziari dei singoli enti.

In particolare, la legge di stabilità 2011 ha previsto il cosiddetto "Patto verticale e orizzontale"¹¹, in base al quale le regioni possono autorizzare gli enti locali compresi nel proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari; si consente, inoltre, una rimodulazione 'orizzontale' tra gli enti locali della regione, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, sempre a condizione che venga garantito il rispetto degli obiettivi complessivi.

Tale disciplina si applica nelle more dell'entrata in vigore del "Patto regionale integrato", che a decorrere dal 2013, consentirà alle singole regioni e alle province autonome di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Nel caso di non osservanza delle regole concordate, la regione risponde allo Stato del mancato rispetto degli obiettivi, concorrendo - nell'anno successivo a quello di riferimento - per un maggiore importo, pari alla differenza tra l'obiettivo e il risultato conseguito.

Un meccanismo analogo è stato costituzionalizzato dalla riforma del 2012, attraverso l'integrazione del sesto comma dell'articolo 119

¹¹ Cfr. commi da 138 a 143 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

della Costituzione, sul ricorso all'indebitamento per spese di investimento degli enti territoriali: si è infatti posta la duplice condizione della contestuale definizione di piani di ammortamento e del rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte del complesso degli enti di ciascuna Regione.

Novità rilevanti sono state di recente introdotte anche con specifico riferimento agli enti locali¹².

In particolare, a decorrere dal 2013 si prevede l'assoggettamento alle regole del Patto anche per i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che erano sempre stati esclusi dalle regole del Patto, nonché, a decorrere dal 2014, delle unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore ai 1000 abitanti.¹³ Si prevede, inoltre, l'estensione dei vincoli del Patto ad una più ampia platea di enti, mediante l'assoggettamento alle sue regole delle

¹² Si ricorda che per gli enti locali l'obiettivo del Patto di stabilità consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario - calcolato quale differenza tra entrate e spese, con l'eccezione di alcune voci, espresso in termini di competenza mista - determinato, per ciascun ente, applicando alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008, rilevata in termini di impegni, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, determinati coefficienti, fissati in maniera differenziata per le province e i comuni. Gli obiettivi così calcolati sono però rettificati per sterilizzare gli effetti connessi con il taglio dei trasferimenti determinati dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge 78 del 2010.

Tale metodo di calcolo del saldo obiettivo si applica, tuttavia, soltanto nelle more dell'adozione del decreto previsto dall'articolo 20, comma 2, del D.L. n. 98/2011, volto a ripartire gli enti sottoposti al Patto di stabilità in due classi di virtuosità, definite sulla base di dieci parametri appositamente indicati, ai fini dell'applicazione, a partire dal 2012, del meccanismo di ripartizione degli obiettivi del Patto fra le singole amministrazioni in base alla loro virtuosità, che comporta effetti di minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi e di maggiore incidenza per gli altri enti. La differenziazione degli obiettivi in base alla virtuosità dell'ente è disciplinata ai commi 5 e 6 dell'articolo 31, in linea con quanto previsto dall'articolo 20 del D.L. n. 98/2011: a) per gli enti che si collocheranno nella classe dei virtuosi, è richiesto il conseguimento dell'obiettivo strutturale del Patto di stabilità interno, vale a dire il raggiungimento di un saldo finanziario pari a zero ovvero pari ad un valore obiettivo compatibile con gli spazi finanziari che si ottengono applicando la clausola di salvaguardia relativa agli enti non virtuosi; b) per gli enti non virtuosi è prevista una maggiorazione dei coefficienti da applicare alla spesa corrente media 2006-2008 ai fini della fissazione dell'obiettivo di saldo, fino ad un limite massimo indicato dalla norma medesima.

¹³ Cfr. art. 16 L. n. 183/2011.

società “*in house*” e l’attribuzione agli enti locali che partecipano al loro capitale di compiti di vigilanza del rispetto del Patto.

Sono state infine introdotte alcune disposizioni¹⁴ volte ad ampliare la flessibilità del Patto di stabilità interno per i comuni, consentendo una redistribuzione degli obiettivi del Patto tra i comuni stessi a livello nazionale - fermo restando l’obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del Patto - al fine di permettere a tali enti la possibilità di effettuare maggiori spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale. Con la norma citata si è voluto introdurre a livello nazionale il cosiddetto “Patto orizzontale” - già delineato a livello regionale con la legge di stabilità 2011 - che autorizza i comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all’obiettivo del Patto di stabilità ad essi assegnato di cedere spazi finanziari a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nell’anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all’obiettivo prefissato, consentendo, pertanto, a questi ultimi di sostenere maggiori spese, destinate esclusivamente al pagamento di residui passivi di parte capitale.

3. Il federalismo fiscale

Con lo scadere il 21 novembre 2011 del termine fissato per l’attuazione della delega in materia di federalismo fiscale, è stato completato il percorso per l’adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge 5 maggio 2009 n. 42.

Si tratta, complessivamente dei seguenti nove decreti legislativi:

- 1) D.Lgs. 28 maggio 2010 n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio;
- 2) D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale;
- 3) D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli enti locali;

¹⁴ Cfr. art. 4-*ter* del D.L. n. 16/2012.

- 4) D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo municipale;
- 5) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario;
- 6) D.Lgs.31 maggio 2011, n. 88, recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali;
- 7) D.Lgs 23 giugno 2011, n. 118 , in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e degli enti locali ;
- 8) D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni ;
- 9) D.Lgs 18 aprile 2012, n. 61, recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale.

I decreti legislativi sono stati adottati in base ai principi e criteri di delega stabiliti dalla legge n. 42/2009 con l'obiettivo di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (cosiddetto federalismo fiscale).

Più in generale, la legge ha introdotto alcune innovazioni di sistema che interessano la stessa forma di governo (distribuzione ed esercizio di poteri e funzioni tra Governo e Parlamento) e l'organizzazione della pubblica amministrazione. In prospettiva più ampia, la legge ha rilanciato l'esigenza di dare compiuta attuazione al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, novellato nel 2001.

3.1. La forma di governo

La legge, se da un lato valorizza il ruolo di controllo del Parlamento nei confronti del Governo nell'esercizio della delega, dall'altro crea nuovi modelli organizzativi ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale.

Viene istituito un organo, *la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, quale sede istruttoria per

l'acquisizione e l'elaborazione degli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti legislativi.

Il carattere innovativo della Commissione si sostanzia, sotto il profilo organizzativo, nella sua composizione: ne fanno parte trenta componenti, di cui quindici rappresentanti «tecnici» dello Stato e quindici rappresentanti «tecnici» delle autonomie. Inoltre, sono chiamati a presenziare ai lavori della Commissione rappresentanti tecnici della Camera e del Senato oltre a un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali. Si intreccia pertanto il tema della leale collaborazione tra Stato e autonomie con quello della collaborazione interistituzionale tra Governo e Parlamento e, in misura limitata, tra Giunte e Consigli regionali.

Merita richiamare l'attenzione su alcuni profili rilevanti: il carattere "tecnico" della rappresentanza in seno alla Commissione; la compresenza di distinti livelli di governo, riconducibili sia all'esecutivo sia al legislativo; la titolarità in capo alla Commissione di specifiche funzioni e poteri individuati dalla legge, che sottraggono la Commissione medesima al tradizionale rapporto organico con le amministrazioni di riferimento e che le garantiscono autonomi poteri in ordine all'esercizio della delega; il carattere transitorio e la trasformazione *ope legis* della Commissione tecnica paritetica in segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, la Commissione si è trovata, a partire dal 2010, ad agire in stretto raccordo con il Comitato per i principi contabili di cui all'art. 2 della legge 196/2010 (legge di contabilità e finanza pubblica), attraverso lo scambio delle risultanze relative all'amministrazione dei bilanci pubblici: una conferma ulteriore della stretta correlazione tra la riforma della contabilità pubblica e il federalismo fiscale.

La Commissione costituisce quindi un elemento di forte innovazione delle modalità di dialogo e confronto tra Governo, Parlamento e autonomie territoriali.

In secondo luogo, la legge ha previsto l'istituzione della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, destinata ad assorbire la Commissione tecnica paritetica.

La Conferenza è definita dalla legge delega «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica», di cui fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo. La natura della Conferenza è stata poi ulteriormente precisata dal decreto legislativo n. 68 del 2001. La sua collocazione quale sede specializzata e permanente nell'ambito della Conferenza Unificata permette di considerarla organo di dialogo intergovernativo.

La Conferenza ha funzioni essenzialmente di verifica e controllo circa il funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale, oltre che di promozione e proposta dei correttivi che l'esperienza dimostrasse essere necessari.

In terzo luogo, la legge n. 42 ha delineato nuove forme di funzionamento del sistema bicamerale e del rapporto tra Parlamento e Governo.

Infatti, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, chiamata ad esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi, si confronta in base alla legge con un nuovo organismo di rappresentanza delle autonomie territoriali: il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, composto da dodici membri (sei per le Regioni, due per le Province e quattro per i Comuni).

Sul piano dei poteri, la Commissione parlamentare non è chiamata solamente ad esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi ma anche a svolgere un'attività istruttoria e di verifica che, almeno in parte, potrebbe costituire il corrispondente parlamentare dell'attività di verifica propria della Conferenza permanente. Infatti, la Commissione verifica lo stato di attuazione della legge n. 42 e ne riferisce alle Camere ogni sei mesi, fino alla conclusione della fase transitoria.

Per svolgere efficacemente i propri poteri di verifica, la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica o dalla Conferenza permanente.

Inoltre, può formulare osservazioni al Governo e fornire elementi di valutazione utili per l'esercizio della delega.

L'insieme delle disposizioni sui poteri della Commissione parlamentare fa emergere un più efficace ruolo del Parlamento sull'esercizio della delega, non limitato alla sola funzione consultiva e di controllo sugli schemi dei decreti legislativi ma volto ad assicurare un più incisivo intervento fin dalla prima fase di predisposizione dei decreti legislativi: attraverso il controllo sull'attuazione della riforma; attraverso poteri istruttori e conoscitivi diretti nei confronti del Governo; infine attraverso la generica funzione di indirizzo che si realizza con la trasmissione di osservazioni ed elementi di valutazione.

Non meno rilevante ed innovativa è l'istituzione per legge di un nuovo organo di rappresentanza delle autonomie territoriali con la finalità di assicurare il raccordo tra queste ultime e la Commissione parlamentare. Il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali può essere sentito in audizione davanti alla Commissione parlamentare, su richiesta di quest'ultima, ed esprime propri pareri.

Il legislatore ha così inteso estendere al massimo grado le forme di cooperazione interistituzionale, in modo da perseguire l'obiettivo della leale collaborazione tra Stato ed autonomie anche nel corso dell'esame parlamentare degli schemi di decreto legislativo.

Quanto al procedimento per l'esercizio della delega, la legge n. 42 ha inteso integrare tra di loro le varie fasi procedurali. Le autonomie svolgono un ruolo rilevante fin dalla prima fase istruttoria negli organi di confronto interistituzionale. Come si è evidenziato, già dalla prima fase viene riconosciuto un ruolo specifico anche alle Camere ed ai Consigli regionali. Successivamente, dopo la conclusione dell'intesa in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi, la funzione di controllo parlamentare è integrata

ancora una volta dal Comitato consultivo che accompagna l'attività della Commissione parlamentare.

Il procedimento per l'esercizio della delega, previsto dal legislatore, esprime in parallelo una serie di istanze riconducibili al coinvolgimento delle autonomie territoriali e al rafforzamento del ruolo di controllo del Parlamento. Sotto questa luce possono essere considerate l'intesa tra Governo, Regioni ed enti locali in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi; il doppio esame parlamentare, prima nella Commissione parlamentare bicamerale e nelle Commissioni Bilancio, poi eventualmente nelle due Assemblee nel caso in cui il Governo non abbia inteso ottemperare ai pareri parlamentari; gli oneri di motivazione a carico del Governo, chiamato a indicare le ragioni della mancata intesa o del mancato recepimento dei pareri parlamentari oppure ancora del mancato rispetto dell'intesa.

3.2. La pubblica amministrazione

La legge n. 42 ha un potenziale molto elevato in termini di revisione dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione.

La legge ha posto l'esigenza di forti momenti di raccordo tra Stato e autonomie nella gestione dei tributi e nella lotta all'evasione, richiedendo forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali e per il contrasto dell'evasione fiscale.

Inoltre, la legge ha favorito le forme associative tra enti locali e le fusioni tra comuni.

Il criterio direttivo relativo alle forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, ha aperto uno spiraglio verso la semplificazione dell'attività degli enti locali e la riduzione del loro numero complessivo.

La legge n. 42 ha rappresentato il primo passo. Infatti, sulla stessa linea si sono posti molteplici provvedimenti legislativi successivi che hanno rafforzato ulteriormente il legame tra forme associative e garanzie di entrata.

L'assetto complessivo della p.a. è chiamato in causa anche dalla disciplina a regime dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, che costituirà un elemento centrale per la completa attuazione del sistema di federalismo fiscale.

Ancora, la legge n. 42 ha posto le basi per avviare l'istituzione delle città metropolitane e dare attuazione all'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, sull'ordinamento di Roma capitale.

3.3 Gli sviluppi successivi alla legge n. 42 del 2009

Gli effetti di sistema della legge n. 42 debbono adesso confrontarsi, come già accennato, con gli ulteriori sviluppi verificatisi nella seconda parte della legislatura. L'acuirsi della crisi economico-finanziaria e l'introduzione, a livello comunitario, di moduli decisionali ed operativi tesi a favorire, nell'ambito del cosiddetto "Semestre europeo", un più intenso coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico, hanno indotto il legislatore a porre in essere una serie di interventi e di manovre aggiuntive, in considerazione dell'esigenza di anticipare al 2013 il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale.

In particolare, con il decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011) sono intervenute disposizioni che incidono su alcuni significativi assetti legislativi delineati dalla normativa federalista quali, in primo luogo, l'imposta municipale propria, la cui decorrenza è stata anticipata al 2012, mentre la sua applicazione è stata estesa anche all'abitazione principale e il relativo gettito viene in parte consistente attribuito

all'erario. La nuova disciplina dell'IMU, configurata nella sostanza come un tributo proprio locale necessariamente compartecipato a quota fissa dallo Stato, è stata inoltre oggetto di ulteriori modifiche ad opera del decreto-legge n. 16/2012. Con il decreto-legge n. 201 è stato inoltre istituito il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), e sono state apportate modifiche ai due fondi istituiti dal decreto legislativo n. 23/2011 per la fiscalità locale, vale a dire il Fondo sperimentale d'equilibrio – di durata triennale e finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare - ed il fondo perequativo, che al termine della fase transitoria costituirà la sede finanziaria di perequazione della nuova fiscalità comunale e provinciale.

Tali innovazioni appaiono in molti punti divergere dalla disciplina dettata in materia dai decreti legislativi attuativi della delega e determinano l'esigenza di una ricomposizione del quadro finanziario risultante dalle modifiche dei flussi contabili determinati dalla nuova IMU introdotte dal decreto legge n. 201/2011.

Analoga valutazione sembra potersi esprimere rispetto al nuovo ordinamento delle province, sulle quali si è intervenuti con il medesimo decreto-legge n. 201 con la finalità di semplificare gli apparati politici e amministrativi e di ridurre i costi. La nuova regolamentazione comporta che tali enti svolgano esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni e che i loro organi si configurino come organi ad elezione indiretta, da parte degli organi dei comuni ricadenti nel territorio provinciale. Risultano pertanto possibili elementi di distonia rispetto al vigente assetto delle autonomie con riguardo, ad esempio, alla necessaria correlazione tra le funzioni esercitate da ciascun livello territoriale di governo e le risorse ad esso attribuite.

Una diversa esigenza afferisce, infine, al proseguimento degli adempimenti richiesti dalla decretazione delegata, che in parte rilevante sono ancora da definire.

4. Il pareggio di bilancio in Costituzione

L'esigenza di costituzionalizzare la regola del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali, formulata in origine quale impegno non giuridicamente vincolante nell'ambito del *Patto euro plus*, è contenuta anche nel Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria.

Analogamente a quanto hanno fatto o si accingono a fare altri ordinamenti europei (per i quali si rimanda alla nota di sintesi ed al capitolo VI del Rapporto), anche l'Italia ha inteso introdurre nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, la riforma, disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, novella gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti territoriali.

Le novelle all'articolo 81 della Costituzione, che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, sanciscono il principio del "pareggio di bilancio", in base al quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico.

Alla regola generale del pareggio di bilancio è possibile derogare, facendo dunque ricorso all'indebitamento, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento connesso a eventi eccezionali, si prevede che esso sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita "legge quadro di contabilità", che nel rispetto dei principi definiti con la legge costituzionale dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro il termine del 28 febbraio 2013.

La riforma conferma la disciplina dei rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, ribadendo i principi della annualità del bilancio e della sua decisione parlamentare, dell'obbligo di rendicontazione, della unità ed unitarietà del bilancio, nonché il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

L'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico viene esteso, con apposita novella all'art. 97 della Costituzione, a tutte le amministrazioni pubbliche, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, viene modificato l'articolo 119 della Costituzione, al fine di specificare che l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; viene inoltre costituzionalizzato il principio del concorso di tali enti all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, nonché precisato che il ricorso all'indebitamento - che la disciplina previgente consente esclusivamente per finanziare spese di investimento - è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Ulteriori disposizioni del testo della riforma costituzionale dettano i principi cui dovrà attenersi la suddetta "legge quadro di contabilità" oggetto di approvazione a maggioranza qualificata, la quale dovrà disciplinare, tra l'altro:

- l'introduzione di verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- l'adozione di misure correttive in caso di scostamento negativo dalle previsioni;
- la definizione puntuale degli eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali), al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento per il bilancio dello Stato;
- l'introduzione di regole fiscali sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo;
- l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

Si prevede, infine, che alle Camere sia affidata la funzione di controllo sulla finanza pubblica - con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni - da esercitare secondo modalità da definire con i rispettivi regolamenti.

Per la prima volta è quindi inserita in Costituzione una specifica garanzia per il ruolo di controllo delle Camere.

Le nuove disposizioni costituzionali troveranno applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

