

## Osservatorio sulla legislazione



Camera dei deputati  
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2011 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo I

**Nota di sintesi**

**NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE EUROPEA: QUALI SPAZI  
PER IL COORDINAMENTO TRA LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE?**

XVI LEGISLATURA – 4 NOVEMBRE 2011

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

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

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

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

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

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

# Sommario

## **TOMO PRIMO**

### **PARTE I**

Nota di sintesi: Nuovi modelli di *governance* europea: quali spazi per il coordinamento tra le assemblee legislative?

- Allegato: L'evoluzione delle politiche in due settori scelti a campione: l'immigrazione e la *governance* economica

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

## **TOMO SECONDO**

### **PARTE II**

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

### **PARTE III**

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

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

### **PARTE IV**

Dati e tendenze della legislazione statale

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

### **PARTE V**

Tendenze della normativa dell'Unione europea

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

### **PARTE VI**

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

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



# Indice del tomo I

## PARTE I NOTA DI SINTESI

**NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE EUROPEA: QUALI SPAZI PER IL COORDINAMENTO TRA LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE?** A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

<b>PREMESSA</b>	3
<b>LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2011 - Nuovi modelli di governance europea: quali spazi per il coordinamento tra le Assemblee legislative?</b>	10
▪ 1. Strategie nazionali e contesto europeo in due settori rilevanti: <i>governance</i> economica e immigrazione	10
▪ 2. I processi decisionali nei due settori	15
▪ 3. Le strategie dell'Unione europea per la <i>governance</i> economica	19
▪ 4. Considerazioni conclusive.	28

## ALLEGATO

**L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE IN DUE SETTORI RILEVANTI: L'IMMIGRAZIONE E LA GOVERNANCE ECONOMICA**

<b>1. L'immigrazione</b>	37
▪ 1.1. Le tendenze della legislazione dell'Unione europea in materia di immigrazione	37
▪ 1.2. Le politiche nazionali in tema di immigrazione	42
<b>2. La <i>governance</i> economica</b>	52
▪ 2.1. La nuova <i>governance</i> economica europea	52
▪ 2.2. La politica nazionale in materia di <i>governance</i> economica	68





## **PARTE I**

### **NOTA DI SINTESI**

#### **NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE EUROPEA: QUALI SPAZI PER IL COORDINAMENTO TRA LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE?**

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*



## PREMESSA

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

*Promosso dal Comitato paritetico costituito da rappresentanti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali insieme al Comitato per la legislazione della Camera, il Rapporto è predisposto congiuntamente dalle amministrazioni della Camera dei deputati e delle Assemblee regionali allo scopo di fornire alle Assemblee legislative la conoscenza aggiornata sugli andamenti complessivi della legislazione, sull'interazione normativa tra i diversi livelli territoriali e sulla evoluzione dei metodi della legislazione tra Stato e autonomie, secondo la incisiva espressione dell'articolo 5 della Costituzione, per il quale la Repubblica adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

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

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

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

*Fin dalla prima edizione del 1998, la Nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di*

*una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, sviluppa le più rilevanti 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 principale 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 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 assume una particolare rilevanza ordinamentale in ragione 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, anche indipendentemente dalla riforma costituzionale, per quanto infine convergenti con essa.*

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

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

## **LE NOTE DI SINTESI PIÙ RECENTI**

- *A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti dalla legislazione complessa nei rapporti tra Stato ed enti territoriali, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle*

*ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.*

- *Nel Rapporto 2004-2005 la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette Regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, tutto a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.*
- *Nel Rapporto 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota utilizza una specifica ricerca sul campo e si basa sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa). La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta – l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: la europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.*

*La ricerca si completa con l'integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e*

*misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo e l'integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi principi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di europeizzazione che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i principi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.*

- *Nel Rapporto 2007 la Nota di sintesi è rivolta a delineare le linee evolutive per il progressivo assestamento del sistema dei rapporti tra i livelli territoriali, individuando il punto di crisi nella insufficienza delle procedure rispetto alle esigenze di funzionamento di un sistema così complesso. La carenza dei raccordi procedurali dipende anche da un difetto di conoscenza o di condivisione dei principi e delle caratteristiche di fondo del sistema che, alla luce del processo di europeizzazione, appaiono invece abbastanza forti e coerenti da sostenere il suo definitivo assestamento. La Nota 2007 individua nei maggiori punti di crisi e di stallo anche le leve per procedere ad un generale assestamento del sistema:*
  - *La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte si concentrano e devono trovare una soluzione.*
  - *Nelle Assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*
- *La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della*

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

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

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

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

*Il primo dato tendenziale emerso dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli*



*territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.*

- *La nota di sintesi del Rapporto 2010 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

### **Nuovi modelli di *governance* europea: quali spazi per il coordinamento tra le Assemblee legislative?**

1. Strategie nazionali e contesto europeo in due settori rilevanti: *governance* economica e immigrazione. 2. I processi decisionali nei due settori. 3. Le strategie dell'Unione europea per la *governance* economica. 4. Considerazioni conclusive.

#### **1. Strategie nazionali e contesto europeo in due settori rilevanti: *governance* economica e immigrazione**

La Nota di sintesi del Rapporto 2011 prosegue l'indagine e adotta le chiavi di lettura che hanno caratterizzato le Note degli ultimi Rapporti.

La ricerca di quest'anno si è concentrata su due settori, che risultano entrambi in costante, rapida evoluzione: l'immigrazione e la *governance* economica. Si tratta di ambiti nei quali appaiono molto evidenti quei processi di interconnessione e globalizzazione che costituiscono lo sfondo degli ultimi Rapporti.

Per un verso, le politiche per l'immigrazione, come risulta nella ricerca allegata, nascono non soltanto dalla cooperazione/competizione tra i diversi livelli territoriali – Unione europea; Stato; Regioni; autonomie locali – ma si sviluppano anche attraverso il confronto internazionale, multilaterale e bilaterale.

Per altro verso, la crisi economica e finanziaria ha imposto una vertiginosa accelerazione nello sviluppo di una nuova *governance* economica europea, attraverso interventi assunti anche oltre il quadro istituzionale dell'Unione ed intrapresi a tratti più sotto la pressione dei mercati che in base ad un disegno strategico coerente.

Se nel campo dell'immigrazione l'Unione europea non ha finora esercitato un forte ruolo di coordinamento, che pure viene costantemente

reclamato, soprattutto dallo Stato italiano, nella *governance* economica la progressione, per quanto criticata dai molti che vorrebbero “più Europa”, appare inevitabilmente consolidare lo spostamento di competenze a livello europeo, persino in settori tradizionalmente riservati agli Stati membri, come la tassazione diretta (il riferimento è, in particolare, alla tassazione sulle società).

Un indice significativo del superamento delle riserve e resistenze nazionali all'intervento europeo in materia fiscale è anche il dibattito in corso sulla definizione di nuove risorse autenticamente proprie dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 ed, in particolare, le proposte volte alla istituzione di imposte il cui gettito sarebbe integralmente destinato al bilancio europeo (più ancora di un'apposita addizionale IVA, la tassa sulle transazioni finanziarie nonché una tassa sulle emissioni di CO<sub>2</sub>).

Già nella Nota dello scorso anno si è affrontata la questione relativa al “rilancio” del ruolo delle Assemblee legislative, a fronte del rischio di una loro marginalizzazione rispetto ai più importanti processi decisionali, che si esplicano, **a livello europeo e globale**, attraverso rapporti tra gli esecutivi piuttosto che nella legislazione.

Le vicende degli ultimi mesi danno nuova linfa a questo tema, offrendo ulteriori elementi di riflessione; si segnalano, in particolare:

- **per le politiche dell'immigrazione**: gli avvenimenti che hanno interessato il Nord Africa, provocando nuove ondate migratorie ed imponendo allo Stato una complessa strategia basata su tre direttrici:
  - l'attività diplomatica nei confronti dei Paesi di origine o di provenienza;
  - il confronto con l'Unione europea e l'attuazione in Italia delle disposizioni europee in materia di immigrazione;
  - il confronto con le Regioni ed il sistema delle autonomie per creare un sistema di gestione concordato tra tutti i livelli territoriali.

La ricerca allegata alla presente Nota ripercorre gli avvenimenti degli ultimi mesi con riguardo a queste tre direttrici. In particolare:

- Sul fronte del rapporto con i Paesi di origine, la strategia elaborata dal Governo per fronteggiare l'emergenza migratoria ha previsto iniziative volte a bloccare i flussi e favorire i rimpatri.

- Con riguardo – rispettivamente – al confronto con l'Unione europea e all'attuazione in Italia delle disposizioni europee in materia di immigrazione, si segnala che:

- il Governo italiano, per gestire in maniera più efficace il fenomeno migratorio, ha portato all'attenzione delle istituzioni europee, prima attraverso la collaborazione con la Commissaria con la competenza in materia di affari interni Cecilia Malmstrom e, in seguito, attraverso l'intervento a livello di Consiglio europeo da parte del Presidente del Consiglio, la necessità di un sistema europeo di accordi bilaterali, che comprenda sia accordi sul contrasto ai flussi di immigrazione clandestina, che accordi sulla prevenzione, sviluppando politiche di aiuto economico. Nell'ambito di una gestione condivisa dell'emergenza migratoria, il Governo italiano ha chiesto l'attivazione delle procedure previste dalla direttiva 55/2001, che istituisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi e per la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;

- sono state recepite, con il recente decreto-legge 89/2011, due direttive: la 2004/38/CE sulla libera circolazione nel territorio dell'Unione e la 2008/115/CE sul rimpatrio degli stranieri irregolari. Entrambe le direttive hanno dato luogo in Italia ad una vicenda normativa complessa. Da un lato, nel 2008, la deliberazione finale da parte del Consiglio dei ministri di un precedente schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2004/38/CE, sul quale erano già stati raccolti i pareri parlamentari, era stata, in una prima fase, irrisolvemente sospesa al fine di richiedere un parere informale alla Commissione europea e quindi definitivamente accantonata. Dall'altro lato, il mancato recepimento entro il termine previsto del 24 dicembre 2010 della direttiva 2008/115/CE ha indotto alcuni giudici nazionali a ritenere le disposizioni della direttiva *self-executing* e a disapplicare, conseguentemente, le norme italiane ritenute in contrasto con la direttiva come quelle in materia di arresto per il reato di permanenza irregolare sul territorio italiano; sul punto è inoltre intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea che ha sancito, con una sentenza dell'aprile 2011, l'effettivo contrasto della previsione dell'arresto con la direttiva 2008/115/CE.

- Con riguardo al coordinamento tra Governo, Regioni ed enti locali per una più efficace gestione dell'emergenza immigrazione, il 30 marzo 2011 è stato sancito un Accordo in sede di Conferenza unificata. L'Accordo ha previsto l'ospitalità che le diverse Regioni, con l'eccezione dell'Abruzzo, avrebbero dato ai

profughi, ed ha stabilito che tale flusso territoriale debba essere definito da una Cabina di regia nazionale, coordinata dal Governo ed articolata nelle diverse Regioni, con il coinvolgimento delle Prefetture. L'Accordo ha inoltre sancito l'impegno del Governo ad individuare risorse stabili e pluriennali a sostegno della collocazione dei minori stranieri non accompagnati nelle case famiglia, in sinergia con i Comuni. Il Governo, le Regioni e le autonomie locali hanno infine stabilito, nell'ambito dell'Accordo, di avviare un'iniziativa verso le istituzioni europee, per una condivisione dell'emergenza umanitaria nel rispetto delle norme europee. Il 6 aprile 2011 è stata siglata un'Intesa nella quale si ribadisce che tutte le istituzioni della Repubblica responsabilmente si impegnano ad affrontare l'emergenza umanitaria con spirito di leale collaborazione e solidarietà.

La politica in materia di immigrazione registra ancora un basso livello di "europeizzazione": relativamente recente risulta in questo ambito il ricorso alla legislazione europea ed ancora consistente è il ruolo degli accordi intergovernativi (in particolare nei confronti dei Paesi terzi). Al tempo stesso, si registra comunque l'esigenza per i diversi livelli di governo e di rappresentanza italiani di seguire e partecipare all'elaborazione delle politiche europee in materia, anche al fine di evitare la lesione di propri interessi fondamentali e di rendere, conseguentemente, meno difficoltoso il corretto recepimento del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento interno.

■ per la *governance economica*: la prima attuazione della nuova procedura del "semestre europeo"; il pacchetto di proposte sulla *governance economica* approvate definitivamente il 4 ottobre 2011; il *Patto euro plus*; il rafforzamento del Fondo transitorio di stabilizzazione dell'area euro e la modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per consentire l'istituzione di un fondo permanente; l'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale; le manovre finanziarie estive.

Nel paragrafo sui processi decisionali nei due settori sarà dedicata particolare attenzione al primo semestre di attuazione della nuova procedura del “semestre europeo” ed al ciclo di bilancio; qui si dà invece rapidamente conto del doppio binario rappresentato dalle riforme ordinamentali di lungo periodo e dal succedersi delle manovre finanziarie, sottolineando il ruolo svolto dalle Assemblee parlamentari.

- Le riforme ordinamentali hanno riguardato da un lato l’architettura del ciclo di bilancio e dall’altro il federalismo fiscale. La prima si concentra sul processo decisionale a livello statale, non senza inevitabili intersezioni con gli altri livelli interessati; la seconda ridisegna i rapporti finanziari tra tutti i livelli territoriali, anche nell’ottica di una loro responsabilizzazione. Nella primavera del 2010 è iniziato l’intenso cammino di attuazione della legge 42 del 2009: l’esperienza del primo anno di attività degli organi parlamentari deputati all’esame dei provvedimenti attuativi di tale legge ha visto l’affermarsi di un metodo improntato sul confronto e su un’intensa collaborazione tra Governo e Parlamento, che si è inverata anche attraverso lo svolgimento, in sedi informali, di numerosi incontri preliminari tra membri dell’Esecutivo, parlamentari e strutture tecniche di supporto. Questa intensa attività di confronto preliminare tra rappresentanti del Governo e del Parlamento sui contenuti degli schemi di decreto ha condotto, in diversi casi, alla formulazione di un parere favorevole recante un’unica condizione interamente sostitutiva del testo deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri. Nel caso degli schemi di decreto legislativo in materia di federalismo municipale, autonomia di entrata di Regioni e Province, risorse aggiuntive ed interventi speciali (poi divenuti, rispettivamente, i decreti legislativi 23, 69 ed 88 del 2011) il testo normativo sottoposto alle Camere è stato, infatti, intermente riformulato in sede di espressione del parere, e il Governo, in sede di approvazione definitiva dei decreti legislativi, si è conformato in modo puntuale ai pareri resi.

- Le manovre finanziarie si sono succedute in un arco temporale relativamente breve, a cavallo dell’estate 2011. I tre decreti-legge emanati nel periodo compreso tra il 13 maggio ed il 13 agosto hanno visto una forte responsabilizzazione del Parlamento sui tempi della conversione: le forti contrapposizioni sui contenuti delle manovre non hanno impedito un accordo sui tempi del loro esame parlamentare. Così, se il decreto-legge 70 è stato convertito utilizzando quasi tutti i 60 giorni utili, il decreto-legge 98/2011, emanato il 6 luglio, ha concluso il suo esame parlamentare già il 15 luglio; il decreto-legge 138/2011, emanato il 13 agosto, è stato esaminato dalle due Camere nel volgere di un mese.

Nell'ambito del dibattito sulla razionalizzazione della finanza pubblica, ha assunto grande rilevanza, anche simbolica, la questione attinente ai "costi della politica". Sotto la voce "costi della politica" trovano spazio aspetti tra loro molto diversi, che vanno dall'assetto istituzionale della Repubblica (per esempio, la soppressione delle Province e dei Comuni più piccoli) alla composizione degli organi di governo delle Regioni, alle indennità dei titolari delle cariche elettive. In questi ultimi campi appare inedita l'azione del Governo, che – da ultimo – in particolare con le previsioni del decreto-legge 138/2011, ha prospettato al Parlamento nazionale ed alle Regioni una serie di interventi di contenimento delle spese, per perseguire i quali sarà necessario anche modificare gli Statuti regionali.

Tale azione è plasticamente rappresentata dalla deliberazione assunta dalla Conferenza unificata nella seduta del 22 settembre 2011, volta ad istituire una Commissione speciale paritetica mista per le riforme Governo-Regioni-enti locali, - che coinvolge, quindi, esclusivamente gli esecutivi dei diversi livelli territoriali - chiamata a "procedere entro 90 giorni dal suo insediamento alla elaborazione di:

una proposta di riordino istituzionale che prenda in considerazione la legislazione vigente e i provvedimenti *in itinere* di rango costituzionale ed ordinario che impattano sull'assetto ordinamentale di Regioni, Province e Comuni, sull'assetto istituzionale ed amministrativo al fine di pervenire ad una riforma condivisa e complessiva in senso federale secondo i principi di riduzione degli organi e dei costi, di soppressione delle duplicazioni e di semplificazione dei processi decisionali, valorizzando comunque l'autonomia dei territori;

una analisi dei costi di tutte le istituzioni, organi, apparati della Repubblica ivi compresi gli Enti finanziati con risorse statali per perseguire l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica;

una proposta di revisione delle regole del Patto di stabilità interno".

## 2. I processi decisionali nei due settori

In entrambi i settori oggetto dell'indagine le decisioni legislative a livello statale vengono assunte essenzialmente attraverso il ricorso a due tipologie di produzione normativa – decretazione d'urgenza e legislazione delegata – che assolvono a compiti diversi e complementari.

Nel campo dell'immigrazione, decreti-legge ed ordinanze affrontano la costante emergenza derivante dal continuo afflusso di immigrati.

Nel campo della *governance* economica, il ciclo di bilancio è stato rimodellato nella tempistica e negli strumenti per aderire all'innovativa architettura del "semestre europeo".

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) ha definito un quadro regolatore unitario delle fasi di costruzione delle decisioni di bilancio, declinando in modo nuovo il ruolo del Governo (responsabile a livello europeo del rispetto dei vincoli finanziari ivi stabiliti), quello del Parlamento (detentore, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, dello specifico potere di approvazione del bilancio) e quello degli enti territoriali, per i quali è stata prevista una più intensa partecipazione alla fase ascendente di definizione degli obiettivi economico finanziari, ciò anche al fine di tener conto dell'evoluzione dell'ordinamento in senso federale e dell'approvazione della legge delega 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale.

A distanza di meno di un anno dall'entrata in vigore della nuova legge di contabilità, l'introduzione, a livello europeo, di moduli decisionali ed operativi tesi a favorire, nell'ambito del cosiddetto "Semestre europeo", il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, ha comportato la necessità di intervenire nuovamente sui contenuti degli strumenti di bilancio e sul ciclo della programmazione economico-finanziaria nazionale, aggiornando conseguentemente l'impianto normativo da poco approvato.

A tal fine, la legge 39 del 7 aprile 2011 ha introdotto una serie di modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica finalizzate ad armonizzare ed allineare la tempistica e il quadro della programmazione alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri.

Tra le novità, vi è, in particolare, la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza (DEF). Tale documento diviene il perno della programmazione economico finanziaria, il cui contenuto assorbe e sostituisce la Decisione di finanza pubblica, che la legge 196/2009 prevedeva fosse presentata nel mese di settembre.

Il Documento di economia e finanza, articolato in tre sezioni, reca al suo interno sia lo schema del Programma di stabilità, sia lo schema del



Programma nazionale di riforma, documenti, questi ultimi, che devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno.

La prima applicazione delle procedure del “Semestre europeo”, nel 2011, ha registrato luci ed ombre. Alcuni aspetti problematici sono risultati inevitabili, soprattutto perché i tempi di presentazione alle Camere del Programma di stabilità (PS) e del Piano nazionale di riforma (PNR) non hanno consentito lo svolgimento di un articolato esame dei testi e di un confronto strutturato con le parti interessate. D'altra parte, i tempi di approvazione e di entrata in vigore della legge di riforma del ciclo di bilancio, datata 7 aprile 2011, non hanno permesso di sfruttare appieno le potenzialità insite nella nuova procedura già nella sua prima applicazione; inoltre, l'articolazione della manovra in tre provvedimenti d'urgenza, approvati nel periodo estivo, ha mostrato come i fatti contingenti rendano più problematica l'attività di programmazione. Una valutazione più positiva si può esprimere sulla “ricaduta parlamentare” di altre fasi del semestre europeo, come l'analisi annuale della crescita, documento della Commissione europea propedeutico alla presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma, del quale il Parlamento ha compiuto un attento esame.

Le procedure del “Semestre europeo” e l'esame del “Documento di economia e finanza” potranno comunque permettere al Parlamento di esercitare un fondamentale ruolo di raccordo e di sintesi tra i diversi livelli territoriali, a condizione che le Camere, anche attraverso un ripensamento delle proprie modalità di lavoro, siano in grado di utilizzare al meglio il limitato periodo (venti giorni) intercorrente tra la presentazione del DEF medesimo e la trasmissione del Programma di stabilità e convergenza e del Piano nazionale di riforma (ad esso allegati) all'Unione europea. Proprio la confluenza di questi atti programmatici nel DEF ne rafforzano la portata strategica e potranno consentire al Parlamento di intervenire in una fase ancora preliminare, orchestrando il raccordo e la sintesi tra i diversi livelli territoriali e con le parti sociali.

Nel 2011 il semestre europeo, come già accennato, ha registrato alcuni profili problematici, dovuti in particolare a tre fattori:

- i tempi ristretti con cui le Camere hanno esaminato il Documento di economia e finanza, presentato il 13 aprile 2011 (l'ultimo allegato al Documento, relativo agli interventi nelle aree sottoutilizzate, è stato presentato il 28 aprile). Le Commissioni Bilancio dei due rami hanno svolto attività conoscitiva congiunta dal 18 al 20 aprile; l'esame in Commissione si è sviluppato nell'arco della giornata del 27 aprile; la discussione in Assemblea si è svolta il giorno successivo;

- la necessità di "affinare" le tecniche di redazione del programma nazionale di riforma, arrivando ad un maggiore coordinamento dei contenuti, al fine di individuare poche priorità effettivamente strategiche;

- l'evenienza che il quadro economico esposto nel Documento si è andato rapidamente modificando nei mesi successivi, tanto che si è reso necessario intervenire con tre successivi decreti-legge, nell'arco di pochi mesi. La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza pubblica conferma la mutevolezza del quadro.

Al di là dell'esame del DEF, su altre fasi del semestre europeo si è invece registrata una significativa attività parlamentare: in particolare, l'analisi annuale della crescita, che costituisce il primo documento del "semestre europeo" per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, presentata dalla Commissione europea il 12 gennaio 2011, è stata oggetto di un approfondito esame da parte della Commissione bilancio, anche attraverso lo svolgimento di audizioni; l'esame si è concluso il 7 aprile 2011 con l'approvazione di un documento finale. Il 29 giugno 2011 sempre la Commissione bilancio ha approvato un documento finale sulla comunicazione della Commissione sulla conclusione del semestre europeo e sulla raccomandazione della Commissione al Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011. Attraverso l'esame dei documenti del "Semestre europeo", appare rafforzata la consapevolezza da parte del Parlamento della stretta interrelazione tra politica economica italiana e politica economica europea e dei vincoli consistenti che da tale interrelazione derivano.

Nell'ambito della *governance* economica, al ciclo di bilancio ed alle manovre finanziarie si affiancano riforme ordinamentali di lungo periodo, affidate alla legislazione delegata. Le grandi leggi di riforma tracciano percorsi complessi e di lungo periodo, in grado di coinvolgere i diversi livelli territoriali e le Assemblee legislative; nei procedimenti delegati, il Parlamento è non infrequentemente chiamato ad esercitare un ruolo di colegislazione, in particolare attraverso i pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

I decreti-legge – dettati dal succedersi delle emergenze economiche in conseguenza dell'acuirsi della crisi – rispondono invece all'esigenza statale di gestire le finanze della nazione, coinvolgendo il sistema regionale e delle autonomie nella razionalizzazione e riduzione delle spese.

Il doppio binario rappresentato da un lato dalle riforme ordinamentali di lungo periodo, che coinvolgono tutti i livelli ed i soggetti interessati, e dall'altro dal succedersi delle manovre finanziarie, contenenti misure spesso non concertate con il sistema regionale e delle autonomie, è percepibile anche dalla ricognizione della giurisprudenza costituzionale compiuta dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze: come annotato nelle conclusioni, quasi tutte le sentenze del 2010 di interesse sul tema dei rapporti tra Stato e Regioni riguardano pochi provvedimenti, aventi rilievo soprattutto dal punto di vista economico-finanziario. Molte sono le sentenze che interessano il primo di tali provvedimenti: il decreto-legge 112/2008. Una sola sentenza interessa la legge delega sul federalismo fiscale, sul punto specifico della potestà legislativa dalle Regioni e Province autonome.

Sia le politiche migratorie, sia la *governance* economica, come si è accennato e come è evidenziato nelle schede allegate, sono oggetto di intese ed accordi nelle Conferenze intergovernative (Stato-Regioni, Stato-Città ed autonomie locali, Unificata). Il processo di riforma avviato con l'inizio dell'esame del disegno di legge C. 4567, che delega il Governo ad istituire – in luogo delle tre Conferenze attuali – la “Conferenza permanente dei livelli di governo”, potrebbe costituire l'occasione per dare maggiore trasparenza ai lavori e per prevedere innovative forme di apertura e di raccordo con le Assemblee legislative, altrimenti tagliate fuori da un circuito esclusivamente governativo, anche rilanciando alcuni interessanti spunti contenuti nella legge 42 del 2009.

### **3. Le strategie dell'Unione europea per la *governance* economica**

Focalizzando lo sguardo sulla *governance* economica, essa costituisce un caso speciale nell'ambito dello stesso ordinamento europeo per quanto concerne le procedure e la distribuzione di competenze rispetto agli ordinari procedimenti decisionali dell'UE. Viene in particolare delineato un rafforzamento dei poteri della Commissione, le cui proposte di sanzione

per i Paesi che violano le regole del Programma di stabilità si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

Si va così rafforzando la funzione di *policy initiator* della Commissione europea, nello stesso tempo mantenendo fermo l'obiettivo di un pieno coinvolgimento degli Stati membri attraverso il Consiglio, cui è affidata in ultima istanza l'adozione delle sanzioni per i disavanzi o gli squilibri macroeconomici eccessivi. A livello nazionale il disegno prefigurato dalle modifiche alla legislazione contabile garantisce il coinvolgimento già nella fase *ex ante*, anche sui profili macroeconomici, degli enti territoriali. Infatti, l'art. 2, comma 3 della citata legge 39 del 7 aprile 2011 prevede che la Decisione di economia e finanza (DEF) venga trasmessa anche alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In questo quadro la Commissione europea assume il ruolo di regista, sostenendo la capacità dei Paesi di promuovere e far avanzare i propri processi di riforma. Agli Stati membri sarebbe dunque assicurata la necessaria autonomia nel definire le proprie strategie di riforma, mentre la Commissione svolgerebbe soprattutto un ruolo di supporto, sollecitando il dibattito nazionale in tema di riforme strutturali, ma lasciando ai Paesi (e alle loro articolazioni interne) ampia autonomia nel darsi specifici obiettivi, sia pure concordati in ambito europeo. La maggiore autonomia dovrebbe riverberarsi con effetti positivi sul grado di *accountability* dei PNR da parte dei Governi, la cui debolezza è stata una delle ragioni dell'insuccesso della Strategia di Lisbona.

Parallelamente, il modello di *governance* multilivello necessita anche di un adeguato apparato di strumenti di valutazione dei risultati.

Il confronto all'interno del Paese viene inevitabilmente alimentato dalle valutazioni provenienti dal livello europeo sui risultati raggiunti dal piano nazionale di riforme, e corroborato, in termini di efficacia, dalla *peer pressure* tra Paesi.

Coerenti con l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza dei processi di riforma sono anche le disposizioni della nuova *governance* relative alle modalità di *reporting* statistico e contabile e di valutazione degli

interventi, che verrebbe effettuato adoperando schemi e indicatori concordati in sede europea, aventi caratteristiche metodologiche non lasciate alla libera scelta dei singoli Governi, e massimizzando i benefici di un assetto decentrato di *policy making*.

Si viene dunque delineando un processo nel quale le autorità nazionali e quelle europee esercitano in modo convergente, e non gerarchico, le attività di indirizzo e quelle di controllo. Resta tuttavia da valutare se, nell'attuale configurazione, il ruolo dei Parlamenti dell'UE (Parlamenti nazionali e Parlamento europeo) sia adeguatamente valorizzato: a tale proposito, va segnalata con favore l'iniziativa, assunta in occasione del primo semestre europeo nel marzo 2011 dalla Commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo e dalla omologa Commissione del Parlamento ungherese (Paese che deteneva la Presidenza semestrale di turno) di organizzare un apposito incontro per discutere le priorità di politica economica degli Stati membri e dell'UE nel suo insieme.

Sempre nell'ambito dell'attuazione del semestre europeo, la Commissione per i bilanci del Parlamento europeo ha organizzato, nell'aprile 2011, una riunione sul coordinamento dei bilanci europeo e nazionali, volta a tenere conto delle priorità comuni nelle decisioni nazionali di finanza pubblica.

Entrambe le tipologie di incontro assumeranno carattere annuale, collocandosi nella fase del semestre europeo che precede la presentazione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità. In tal modo, si consentirà ai Parlamenti nazionali, nel processo di elaborazione di entrambi gli strumenti nazionali di programmazione, di tenere conto della più ampia prospettiva europea.

Al tempo stesso, il Parlamento europeo potrà avvalersi della rappresentazione delle diverse situazioni e sensibilità nazionali ai fini della sua, pur limitata, partecipazione alle decisioni di *governance* assunte a livello europeo.

Il nuovo sistema di *governance economica* avrà un indubbio impatto su tutti i livelli di governo italiani: rimane ancora da definire come i nuovi meccanismi europei si raccorderanno con il sistema delle autonomie

territoriali, sia da un punto di vista procedurale che da un punto di vista sostanziale.

Nell'ambito del nuovo Patto di stabilità e crescita, l'Italia sarà presumibilmente chiamata ad un significativo ulteriore percorso di risanamento della finanza pubblica, rispetto al conseguimento del pareggio di bilancio, in particolare per garantire l'adeguamento al "braccio correttivo" che richiede la correzione annua di un ventesimo dell'eccedenza del rapporto debito/PIL rispetto al parametro del 60 per cento (anche se nella valutazione dei singoli Stati si terrà conto di altri fattori quali le scadenze del debito pubblico; la consistenza del debito privato; la presenza di riforme delle pensioni). Tale ulteriore impegno di risanamento avrà un impatto sul rapporto, in Italia, tra Stato e sistema delle autonomie e sull'attuazione del federalismo fiscale.

All'interno del nuovo sistema di *governance* rientra poi la direttiva sui quadri nazionali di bilancio che impegna gli Stati membri, tra le altre cose, a ricondurre ad un unico quadro nazionale l'intero sistema di finanza pubblica dei diversi livelli di governo ed a pubblicare, per l'intero sistema, i dati di cassa su base mensile, insieme ad una tavola di riconciliazione dei dati con il sistema SEC-95. Al riguardo, occorrerà valutare proprio alla luce della direttiva europea il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici già avviato sulla base della delega contenuta nella legge 196/2009.

Il *Patto euro plus* prevede invece l'impegno politico, per gli Stati aderenti, ulteriore rispetto a quelli giuridici già contenuti nel Patto di stabilità e crescita, all'adozione di misure per la tutela della finanza pubblica, la competitività economica e la crescita dell'occupazione: tra tali impegni vi è quello del recepimento nella legislazione nazionale, ad un livello vincolante sufficientemente forte, della disciplina di bilancio delineata con il patto europeo di stabilità e crescita, sul modello del "freno" costituzionale all'indebitamento introdotto dalla Germania nel 2009. Tale specifico impegno ha già avuto un suo primo significativo impatto in Italia con l'avvio del processo di riforma della Costituzione, sulla scia della riforma già approvata in Spagna e del dibattito in corso in Francia.

In **Francia** la riforma dell'**art. 34** della Costituzione che introduce nell'ordinamento interno la "regola d'oro" del pareggio di bilancio, non è ancora legge dello Stato. Il testo, infatti, pur essendo stato approvato da entrambi i rami del Parlamento il 13 luglio 2011, necessita di una definitiva delibera a Camere riunite da parte dei 3/5 dei votanti e l'esito finale, almeno al momento, appare tutt'altro che scontato, considerata la netta contrarietà alla riforma espressa dai partiti di opposizione. A differenza delle modifiche ai testi costituzionali apportate in Germania (luglio 2009) e in Spagna (settembre 2011), il progetto francese non introduce espressamente il principio del pareggio di bilancio, ma istituisce una nuova categoria di leggi, le "leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP)", che sostituiranno le attuali leggi di programmazione delle finanze pubbliche e dovranno determinare lo sforzo da imporre, su un periodo di tre anni, per un ritorno all'equilibrio dei conti pubblici, nonché per il successivo mantenimento di un equilibrio di bilancio duraturo.

In **Germania** la seconda riforma del federalismo del 29 luglio 2009, inserendo il nuovo comma 3 all'interno dell'**art. 109** della Legge fondamentale, ha imposto come regola generale, sia alla Federazione sia ai *Länder*, il pareggio del bilancio senza ricorrere al prestito. Le nuove disposizioni costituzionali stabiliscono infatti che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei *Länder* debba essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai *Länder* - per un massimo dello 0,35% del PIL, cui si può derogare solo in caso di calamità naturali o in situazioni eccezionali di emergenza.

In **Spagna** il 27 settembre 2011 è stata definitivamente varata la riforma dell'**art. 135** della Costituzione, che introduce il principio della stabilità di bilancio. Tale riforma prevede che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al suddetto principio e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un *deficit* strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea. Una legge organica, che dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012, fisserà il limite massimo del *deficit* strutturale dello Stato e delle Comunità autonome secondo il rispettivo prodotto interno lordo.

La capacità di dare effettiva attuazione agli impegni contenuti nei due documenti sembra richiedere un adeguato coinvolgimento di tutti gli attori interessati, incluse le parti sociali e le categorie produttive.

Occorre, in altri termini, un più stretto raccordo tra gli strumenti di programmazione interni e quelli europei, rafforzando per tale via una dialettica triangolare tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea sia in ordine alle prospettive di medio periodo della finanza

pubblica, sia, in generale, sul complesso delle politiche pubbliche che si articolano su più livelli di governo.

Tale esigenza è ancor più marcata là dove si consideri la tendenza dell'Unione europea ad applicare anche nelle politiche di settore i parametri e criteri di politica economica e di bilancio introdotti nella nuova *governance* economica.

Ne consegue che il processo di *governance* economica potrebbe produrre effetti stringenti e ricadute sull'ambito locale non soltanto per il tramite del patto di stabilità interno ma anche nell'attuazione delle politiche europee ad impatto territoriale.

Esemplari in questo senso sono le proposte legislative relative alla futura configurazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020 (arco temporale di riferimento del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE), che tengono conto sia degli obiettivi comuni di crescita ed occupazione sia dei vincoli macroeconomici e di finanza pubblica stabiliti nel quadro del nuovo sistema di *governance*.

Le proposte tengono anzitutto conto della nuova strategia europea per la crescita e l'occupazione Europa 2020, stabilendo che gli stanziamenti dei fondi strutturali debbano concorrere al raggiungimento degli obiettivi di lungo termine fissati nell'ambito della medesima Strategia.

A questo scopo, nell'ambito della prossima programmazione dei fondi strutturali, in base alle proposte, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi, attraverso contratti di *partnership* concordati con la Commissione europea, a focalizzare gli investimenti solo su alcune priorità in linea con gli obiettivi comuni di crescita e occupazione.

Nella stessa prospettiva la Commissione europea ha proposto di destinare il 5% delle risorse complessive ad una riserva di premialità a livello europeo legata al conseguimento degli obiettivi della Strategia 2020. La costituzione della riserva ha peraltro suscitato forti perplessità da parte di numerosi Stati membri e Regioni per la difficoltà di definire a livello europeo parametri e criteri comuni.

Con riferimento ai vincoli del Patto di stabilità e ai nuovi meccanismi di sorveglianza macroeconomica, le proposte presentate il 6 ottobre consentono alla Commissione europea di chiedere ad uno Stato membro di rivedere il suo contratto di partenariato e i relativi programmi, ove necessario per dare attuazione alle raccomandazioni indirizzate allo Stato stesso nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo. Se il Paese membro non soddisfa la richiesta della Commissione, può chiedere al Consiglio di sospendere in parte o totalmente i pagamenti relativi ai programmi interessati.



Anche tali condizionalità hanno peraltro generato una forte opposizione da parte di numerosi Stati membri e Regioni in quanto subordinerebbero il perseguimento degli obiettivi della coesione al rispetto di parametri estranei a tale politica; si determinerebbe inoltre il rischio che le Regioni siano penalizzate per il mancato rispetto delle regole del patto da parte del sistema nazionale.

Al di là dell'esito del negoziato sul prossimo quadro finanziario e sulla politica di coesione dell'UE, è evidente che la tendenza ad applicare i parametri della nuova *governance* anche nelle politiche di settore rende ancor più necessaria una azione di armonizzazione e di leale collaborazione tra i livelli istituzionali.

Tenuto conto dell'importanza della materia e del ruolo che molte Assemblee legislative regionali rivestono nel procedimento di approvazione dei programmi operativi a valere sulle risorse europee, che in molte Regioni sono proposti dalla Giunta ed approvate in Consiglio, il loro coinvolgimento come livello regionale risulta di particolare rilevanza.

In una prospettiva a medio-lungo termine, va valutato se il processo di rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, ma soprattutto l'incalzare degli eventi e la pressione esercitata dagli andamenti dei mercati sui Governi nazionali e sugli Stati membri preludano ad ulteriori progressi verso la definizione di politiche macroeconomiche e di bilancio pienamente coordinate e di ispirazione federale.

Proprio nelle fasi più recenti si è sviluppato un ampio confronto, sia a livello politico che dottrinario, sulle prospettive dell'Unione economico-monetaria e sulle concrete possibilità di superare le resistenze di fronte alla integrazione delle politiche economico-finanziarie.

La persistenza e l'aggravarsi degli attacchi all'euro inducono sempre più a pensare che le dimensioni di scala dei fenomeni da affrontare superano largamente le capacità di reazione di ciascuno degli Stati membri. Non tutti, peraltro, arrivano ad auspicare la definizione di assetti più avanzati, in grado di superare l'attuale dicotomia tra la politica monetaria affidata ad un'istituzione sovranazionale – la Banca centrale europea – e le politiche economiche ancora prevalentemente di competenza degli Stati membri. Le modifiche introdotte con la nuova *governance* economica europea non appaiono ancora come il punto di approdo definitivo per superare le grandi difficoltà derivanti dalla crisi

economico-finanziaria, nonché le sfide connesse alla ridefinizione degli equilibri geopolitici nell'ambito dell'economia internazionale.

Nello stesso tempo, è emerso il timore che l'ulteriore avanzamento del processo di armonizzazione delle politiche possa indebolire la legittimazione delle scelte adottate, per il fatto che le decisioni verrebbero accentrate a livello europeo, con un ruolo determinante di organismi di natura più tecnica che politica.

Le modifiche apportate dal Parlamento europeo alle proposte legislative comprese nel pacchetto *governance*, poi approvate, segnano tuttavia, rispetto al testo originario delle medesime proposte, un significativo rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Per un verso, si riconoscono specifiche prerogative, sia pure in termini di informazione e consultazione, del Parlamento europeo, nell'ambito del cosiddetto "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione.

In particolare, il dialogo economico consente alla commissione competente del Parlamento europeo di invitare i Presidenti di Consiglio e Commissione nonché, ove opportuno, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo, a comparire dinanzi alla commissione stessa per discutere in merito a tutti gli atti adottati nell'arco del Semestre europeo e delle procedure preventive e correttive del Patto di stabilità

La commissione competente del Parlamento europeo può offrire inoltre allo Stato membro interessato dalle raccomandazioni del Consiglio la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni.

Per altro verso, si riconosce, per la prima volta, il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'attuazione delle procedure del Patto.

In particolare, si prevede espressamente che ogni programma nazionale di stabilità comprenda informazioni sullo stato del suo *iter* a livello nazionale, precisando se esso è stato presentato al Parlamento nazionale, se il Parlamento nazionale ha avuto l'opportunità di discutere il parere del Consiglio sul precedente programma oppure eventuali raccomandazioni o avvertimenti e se il programma ha ricevuto l'approvazione parlamentare.

La discussione del programma e dei pareri del Consiglio adottati sul medesimo, divenendo requisito di forma-contenuto del programma, assume così rilievo anche ai fini della sua valutazione da parte delle istituzioni dell'Unione.

In tal modo, sembra aprirsi la strada ad una considerazione della partecipazione parlamentare alla definizione del programma quale valore aggiunto per la stessa affidabilità e credibilità delle indicazioni economiche e finanziarie in esso contenute.

Queste previsioni della legislazione europea, in un settore tradizionalmente riservato alle istanze tecniche ed intergovernative, si configurano come coerente sviluppo delle potenzialità insite nel riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea, operato dal Trattato di Lisbona.

Il nuovo ruolo non consiste soltanto, come enfatizzato da alcune letture, nell'esercizio del controllo di sussidiarietà e degli altri poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo, ma anche e soprattutto nel concorso, attraverso le funzioni di indirizzo di ciascuna Assemblea nei confronti del rispettivo Governo, alla formazione delle politiche e della normativa europea.

I dati relativi ai rapporti tra la Commissione e i Parlamenti nazionali, riportati nella Parte V del presente rapporto, evidenziano come i Parlamenti nazionali abbiano saputo valorizzare pienamente il loro nuovo ruolo.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ad oggi i pareri motivati dai Parlamenti nazionali costituiscono meno di un decimo delle osservazioni trasmesse alla Commissione europea con riferimento ad aspetti di merito delle proposte legislative da essa presentate.

Ciò dimostra come i Parlamenti nazionali – anche a fronte di una significativa ed improvvisa estensione degli strumenti di azione dell'Unione quale quella determinata dalla nuova *governance* economica – abbiano saputo rifuggire alla tentazione di atteggiarsi, utilizzando il controllo di sussidiarietà, a meri guardiani delle competenze nazionali rispetto alla “invasione” da parte delle istituzioni europee.

Anche la cooperazione interparlamentare, come dimostrano le riunioni organizzate nell'ambito del semestre europeo sopra richiamate, si sta delineando quale strumento per migliorare gli elementi di valutazione e conoscenza che sono alla base delle decisioni assunte da ciascun Parlamento nel rispettivo ordinamento.

Sono state invece respinte, almeno per il momento, le proposte volte a creare sedi o addirittura organismi volti ad adottare decisioni "collettive" o comunque concertate dei Parlamenti nazionali seguendo un approccio antagonistico rispetto alle istituzioni dell'Unione e, in particolare, al Parlamento europeo.

Queste tendenze dimostrano come i Parlamenti nazionali stiano valorizzando la capacità di "contribuire al buon funzionamento dell'Unione", che l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea attribuisce ad essi espressamente.

Si può pertanto osservare che, se i nuovi meccanismi di *governance* economica hanno inizialmente esaltato i meccanismi di raccordo intergovernativo ed il ruolo della Commissione europea, i Parlamenti nazionali, sia nella fase di attuazione negli ordinamenti nazionali dei medesimi meccanismi, sia attraverso la cooperazione interparlamentare, sembrano in grado di recuperare un ruolo incisivo nella definizione delle scelte europee e nazionali in materia di politica economica e di bilancio.

#### **4. Considerazioni conclusive.**

Per quanto concerne la materia dell'immigrazione, il dato più rilevante è costituito dall'emersione di una oggettiva difficoltà a raccordare pienamente gli orientamenti e gli indirizzi assunti dalle istituzioni europee e i contenuti della legislazione nazionale. Si tratta di una difficoltà che non costituisce un caso eccezionale, trovando riscontro nell'esperienza di altri Paesi europei, in primo luogo la Francia.

Tale coincidenza non è casuale ma discende dall'impatto particolarmente accentuato che il fenomeno dell'immigrazione clandestina ha prodotto sui Paesi membri dell'UE che si affacciano nel Mediterraneo e che, per la loro collocazione geografica, sono più esposti all'afflusso di

immigrati. Le difficoltà si sono accentuate negli ultimi mesi in relazione alla crisi di alcuni regimi autoritari nel Nord Africa cui ha fatto seguito una ripresa delle partenze dai medesimi Paesi in direzione delle coste europee.

Ne è derivata la forte sollecitazione, da parte dei Paesi rivieraschi (Italia, Francia, Spagna, Malta e Cipro), alle istituzioni europee affinché venissero adottate politiche più stringenti che evitassero di demandare interamente alla loro responsabilità il controllo delle coste e gli oneri amministrativi e finanziari connessi all'accoglienza degli immigrati clandestini. Analogamente, è emersa una forte richiesta perché venisse rafforzata la capacità operativa di Frontex, l'agenzia europea specificamente incaricata di controllare le frontiere esterne e, più recentemente, affinché venisse preservato un margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto concerne il ripristino dei controlli alle frontiere interne in presenza di situazioni di emergenza suscettibili di mettere a repentaglio la sicurezza e l'ordine pubblico, in deroga al regime Schengen.

In sostanza, si è verificato un certo disallineamento fra gli orientamenti e le decisioni adottate da alcuni Stati membri e le politiche dell'UE che a giudizio di tali Stati non si sono mostrate adeguate a consentire una gestione condivisa dell'emergenza immigrazione clandestina.

Le politiche legislative dell'UE in materia, in effetti, sono definite secondo un metodo di programmazione a medio e lungo termine, come evidenzia la riconducibilità dei singoli provvedimenti legislativi di volta in volta adottati alle indicazioni contenute in appositi programmi pluriennali, l'ultimo dei quali, il cosiddetto Programma di Stoccolma, si riferisce al periodo 2010-2014.

Tale metodo comporta la definizione di una disciplina più orientata a gestire in una prospettiva sistematica il problema dell'immigrazione piuttosto che a far fronte a situazioni impreviste che possano comportare una improvvisa modificazione di presupposti di fatto entro i quali le istituzioni sono chiamate a operare.

Le politiche europee sono inoltre ispirate all'obiettivo di conciliare l'esigenza di rispondere alla duplice domanda, proveniente dalle opinioni pubbliche dei Paesi membri, di maggiore sicurezza di fronte al carattere

prevalentemente transfrontaliero della criminalità organizzata e di combattere lo sfruttamento degli immigrati clandestini e la tratta degli esseri umani con l'esigenza di non mettere a repentaglio la tutela dei diritti fondamentali, di non intaccare i progressi compiuti in materia di libertà di circolazione attraverso il regime Schengen e di pervenire ad una gestione condivisa in materia di diritto di asilo.

La conciliazione tra queste due distinte finalità non è apparsa sempre agevole e, soprattutto, non ha soddisfatto pienamente le preoccupazioni di alcuni Stati membri.

Per quanto concerne la *governance* economica, i Parlamenti nazionali si sono dimostrati in grado di recuperare un ruolo incisivo nella definizione delle scelte europee e nazionali in materia di politica economica e di bilancio sia nella fase di attuazione negli ordinamenti nazionali dei meccanismi della *governance* economica europea, sia attraverso la cooperazione interparlamentare.

L'attuazione della *governance* economica da un lato comporta la partecipazione al ciclo di bilancio, come plasmato sulla nuova architettura europea, e dall'altro lato ha innescato negli Stati membri ampi dibattiti in ordine all'adeguamento della Costituzione al fine di introdurvi il principio del pareggio di bilancio (alcuni Paesi vi hanno già provveduto).

Per quanto riguarda l'Italia, se già la riforma del Titolo V era permeata dei principi comunitari (in primo luogo di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), la modifica degli articoli 53, 81 e 119 della Costituzione rappresenterebbe la prima riforma costituzionale connessa direttamente ad un accordo politico siglato in ambito europeo (*il Patto euro plus*).

La riforma rappresenta anche l'occasione per un confronto che potrà coinvolgere anche le Assemblee regionali su come trasporre nel sistema italiano un principio già costituzionalizzato (o in procinto di esserlo) in altri ordinamenti, atteso che le modifiche da apportare all'articolo 119 della Costituzione interessano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Nella partecipazione al ciclo di bilancio, in particolare nella fase a monte della discussione sul Documento di economia e finanza pubblica, il Parlamento è chiamato a sperimentare modelli operativi atti a concentrare

i propri lavori in un arco temporalmente limitato ma che deve essere intensamente sfruttato. La confluenza nel Documento di economia e finanza pubblica del Programma di stabilità e del programma nazionale di riforma rendono il Documento un atto di indirizzo strategico di assoluta rilevanza. L'esame del Documento e l'approvazione delle relative risoluzioni parlamentari possono quindi costituire la fase nella quale il Parlamento si confronta non soltanto con il Governo ma con tutti i livelli istituzionali e le parti sociali in una prospettiva pluriennale e strutturale.

La cooperazione interparlamentare, negli ultimi anni, è andata sviluppandosi in tutti gli ambiti, europeo, internazionale e nazionale. L'istituzione del Comitato paritetico tra le Assemblee legislative che promuove la presentazione del rapporto sulla legislazione costituisce un evidente sintomo di questa crescita e può rappresentare l'organismo e lo snodo attorno al quale costruire forme diversificate di cooperazione, che possano coinvolgere non solo le Assemblee parlamentari intese come *plenum* ma anche le loro articolazioni, a partire dalle Commissioni più direttamente interessate ai settori trattati in questa Nota (Commissioni competenti per gli affari istituzionali, il bilancio e le politiche dell'Unione europea).

In questo modo le Assemblee legislative potrebbero confrontare e condividere metodi e strumenti di azione, trattando argomenti che interessano tutti i livelli territoriali e tutti i Paesi membri dell'Unione europea. Il confronto, lo scambio di esperienze, la messa in rete del patrimonio di ciascuna Assemblea potrebbero consentire una crescita ulteriore degli organi parlamentari, facilitando la loro partecipazione ai meccanismi dell'Unione europea.

Infine, la riforma del sistema delle Conferenze tra i livelli territoriali potrebbe costituire l'occasione per dare trasparenza ai processi decisionali che lì si svolgono, rafforzando i flussi informativi verso le Assemblee legislative, e per prevedere innovative forme di raccordo tra Assemblee ed Esecutivi, rilanciando gli spunti già presenti nella legge 42 del 2009. Quest'ultima ha, per esempio, previsto la partecipazione alle riunioni della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di rappresentanti tecnici della Camera dei deputati, del Senato della

Repubblica e delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. Maggiori interrelazioni tra il sistema delle Conferenze e le Assemblee legislative potrebbero mettere in condizione queste ultime di rafforzare il proprio patrimonio conoscitivo e le proprie funzioni di indirizzo e di controllo, la cui rilevanza si sta costantemente dilatando a fronte della sostituzione – a tutti i livelli – dello strumento legislativo con atti di altra natura, quali programmi, accordi, intese.

I temi della immigrazione e della *governance* economica rappresentano in conclusione 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, andrà in particolare valutata l'opportunità di intensificare, nella prospettiva di uno scambio sistematico di valutazioni e migliori pratiche, sedi e 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. Gli esempi di politiche pubbliche qui evidenziati, insieme ad altri che potrebbero essere posti in evidenza, lo documentano in modo palmare.

Le Assemblee legislative, proprio in quanto depositarie di una coscienza sempre più matura delle intersezioni tra i diversi livelli, "sub" e "sovra" nazionali, di governo dei processi continentali e globali, lungi dal registrare una perdita di centralità, potranno acquisire un rinnovato e più ricco protagonismo, evidentemente nella prospettiva di una sostanziale modificazione delle loro pratiche.

La cooperazione tra le Assemblee può, pertanto, 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.



## **Allegato**

**L'evoluzione delle politiche in due settori rilevanti:  
l'immigrazione e la *governance* economica**



## 1. L'IMMIGRAZIONE

### 1.1. Le tendenze della legislazione dell'Unione europea in materia di immigrazione

Le iniziative legislative in materia di immigrazione, assunte a livello dell'Unione europea, si inseriscono nell'ambito di politiche di portata più generale.

In particolare, da tempo l'Unione europea ha adottato il **metodo della programmazione** nella definizione delle strategie e delle priorità in tema di libertà, sicurezza e giustizia. Il primo programma, relativo al periodo 2000-2004, fu adottato nel 1999. Ad esso ha fatto seguito il programma dell'Aja 2005-2009.

Le valutazioni delle istituzioni europee circa i risultati conseguiti nell'attuazione dei programmi sottolineano che l'aumento delle dimensioni del fenomeno migratorio e la connotazione ormai prevalentemente transfrontaliera delle più gravi forme di criminalità (costituzione di reti e alleanze internazionali tra organizzazioni criminali, tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale di minori; attività di riciclaggio), superando le capacità di intervento dei singoli Stati membri, richiedono un impegno rafforzato per definire un quadro normativo tendenzialmente uniforme all'interno dell'Unione e per coordinare l'attività delle strutture amministrative competenti.

Più recentemente, nel 2009, il Consiglio europeo ha definito il nuovo programma pluriennale (cosiddetto **Programma di Stoccolma**) per il periodo 2010-2014.

In particolare, per quanto riguarda l'immigrazione, il Programma di Stoccolma ha ribadito la validità degli impegni volti alla realizzazione di una politica comune a livello UE fondata sulla solidarietà e la responsabilità, stabiliti dal Consiglio europeo nell'ottobre 2008, con l'adozione del **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**:

- **sostenere l'immigrazione legale** in linea con le esigenze del mercato del lavoro UE e salvaguardare i diritti fondamentali dei soggetti immigrati legalmente nell'UE;
- **istituire un sistema comune d'asilo entro il 2012**, che garantisca alle persone bisognose di protezione un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci, riducendo le differenze tra i sistemi di asilo degli Stati membri.
- controllare e **contrastare l'immigrazione clandestina**, anche in considerazione della crescente pressione esercitata sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali;
- **rafforzare le frontiere esterne**;
- creare un **partenariato globale per la migrazione e lo sviluppo**.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha inoltre assicurato un quadro giuridico stabile, globale e più trasparente per lo sviluppo della politica di migrazione dell'UE, in particolare grazie alla partecipazione accresciuta del Parlamento europeo al processo decisionale.

Per quanto riguarda il **sostegno all'immigrazione legale**, come sottolineato anche nella strategia Europa 2020, una delle sfide economiche più urgenti dell'Unione discende dalle tendenze demografiche in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione. Allo scopo di mantenere la sostenibilità del suo modello sociale, l'Unione europea ritiene necessario adottare misure volte a migliorare i tassi di occupazione dei cittadini residenti nell'UE, e al contempo prevedere iniziative concrete per far fronte alle esigenze di manodopera previste tramite un'immigrazione mirata di cittadini di Paesi terzi.

A tal fine, in linea con le indicazioni del programma di Stoccolma, nel 2010 la Commissione europea ha presentato una serie di **proposte legislative** sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di **lavoro stagionale** e sull'adozione di una procedura per il **rilascio di un permesso unico** che consenta ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio degli Stati membri.

Relativamente al **contrasto all'immigrazione clandestina**, piuttosto che sulla presentazione di ulteriori proposte legislative, l'accento è posto,

in linea con il programma di Stoccolma, sulla necessità di monitorare l'attuazione da parte degli Stati membri della normativa UE vigente.

In tale quadro, considerando come l'esistenza di un mercato del lavoro informale costituisca uno dei fattori che attira l'immigrazione irregolare e lo sfruttamento dei cittadini di Paesi terzi, la Commissione europea ritiene fondamentale che gli Stati membri recepiscano pienamente e nei termini stabiliti la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori che sfruttano il lavoro nero.

Per garantire una **politica di rimpatrio** UE coerente, equilibrata ed efficace, la Commissione sollecita gli Stati membri ad adottare ed applicare senza indugio le disposizioni nazionali necessarie all'attuazione della direttiva 2008/115/CE (cosiddetta direttiva rimpatri).

Le istituzioni europee intendono inoltre rafforzare il ricorso agli **accordi di riammissione**, anche attraverso l'inclusione di obblighi di riammissione rafforzati nel quadro degli accordi conclusi con i Paesi terzi.

Per quanto riguarda le misure in materia di attraversamento delle frontiere esterne e mobilità, è proseguito in seno alle istituzioni UE l'esame della proposta di regolamento volta al **rafforzamento di Frontex**; la Commissione europea ha inoltre presentato una proposta di modifica del regolamento (CE) 539/2001<sup>1</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio sui visti, al fine di introdurre una **clausola di salvaguardia** che consentirebbe, a certe condizioni, il **ripristino temporaneo dell'obbligo del visto per i cittadini di un Paese terzo**. Il nuovo meccanismo intende dare all'Unione lo strumento, cui ricorrere solo in situazioni di emergenza, per contrastare gli eventuali effetti nefasti della liberalizzazione dei visti, in particolare l'arrivo massiccio nel suo territorio di migranti irregolari o richiedenti asilo le cui domande non siano fondate.

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

Al fine di istituire un regime europeo comune di asilo entro il 2012 e in linea con le indicazioni del programma di Stoccolma, il 1° giugno 2011 la Commissione europea ha adottato alcune iniziative legislative.

Oltre a quanto già previsto nel programma di Stoccolma, gli eventi verificatisi a partire dagli inizi del 2011 nel Mediterraneo meridionale e il conseguente aumento della pressione migratoria, in particolare su Italia, Malta, Grecia e Cipro, hanno reso necessario specificare ulteriormente le priorità dell'Unione nel settore dell'immigrazione, individuando misure di cooperazione operativa a breve termine, nonché ulteriori interventi, anche a carattere legislativo, originariamente non previsti nel programma pluriennale.

A questo proposito si segnala che l'Italia, insieme ad altri Stati membri rivieraschi (Spagna, Francia, Malta e Cipro), in più occasioni ha sollecitato le istituzioni europee affinché si rafforzasse la **solidarietà all'interno dell'UE** sia per quanto concerne l'**impegno per il contrasto all'immigrazione clandestina** sia per quanto riguarda la **suddivisione degli oneri**, amministrativi e finanziari, connessi alla gestione, all'**accoglienza dei rifugiati** e dei richiedenti asilo.

In tale quadro, nell'intento di rafforzare il meccanismo di gestione delle frontiere esterne e adeguare il sistema Schengen alle sfide derivanti da possibili emergenze migratorie, il 16 settembre 2011 la Commissione europea ha presentato un pacchetto legislativo comprendente:

- una proposta di regolamento (COM(2011)559) che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen;
- una proposta di regolamento (COM(2011)560), al fine di introdurre norme comuni sul **ripristino temporaneo del controllo di frontiera** alle frontiere interne **in circostanze eccezionali**. Secondo la Commissione europea, una risposta coordinata a livello UE in situazioni critiche aumenterebbe senza dubbio la fiducia reciproca degli Stati membri e ridurrebbe inoltre il ricorso a iniziative unilaterali volte a reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne o ad intensificare i controlli di polizia nelle Regioni frontaliere interne, con un inevitabile rallentamento degli attraversamenti delle frontiere



interne. Il meccanismo dovrebbe consentire di adottare a livello europeo una decisione che definisca quali Stati membri possano reintrodurre eccezionalmente i controlli alle frontiere interne e per quanto tempo; questo meccanismo si applicherebbe per un periodo limitato e predeterminato, fino all'adozione di altre misure (di emergenza) per stabilizzare la situazione nella sezione interessata della frontiera esterna a livello europeo, in spirito di solidarietà, e/o a livello nazionale, per conformarsi meglio alle norme comuni.

Si segnala inoltre che, in considerazione della particolare esposizione di alcuni Stati membri a pressioni migratorie in situazioni di emergenza, la Commissione intende presentare, entro la fine del 2011, una comunicazione relativa ad una maggiore **solidarietà in seno all'UE nella gestione dei flussi migratori**.

Ulteriori iniziative legate all'emergenza immigrazione nel Mediterraneo hanno riguardato le relazioni con i Paesi terzi. In particolare il 24 maggio 2011, la Commissione europea ha presentato la comunicazione "Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza", (COM(2011)292). In tale comunicazione la Commissione propone di avviare dialoghi strutturati **con i Paesi del Mediterraneo** su migrazione, mobilità e sicurezza, al fine di istituire **partenariati di mobilità** sulla base del merito specifico di ogni singolo Paese. I partenariati di mobilità, per i quali l'UE fornirà anche un sostegno finanziario, dovrebbero comprendere, tra l'altro, modi per agevolare e organizzare meglio la migrazione legale, misure efficaci per lottare contro la migrazione irregolare e iniziative concrete per potenziare i risultati della migrazione in termini di sviluppo. Potranno essere attuati soltanto se i Paesi terzi interessati si impegneranno realmente a riammettere i migranti irregolari non autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri, ed a prendere provvedimenti efficaci per impedire la migrazione irregolare, istituire una gestione integrata delle frontiere, controllare la sicurezza dei documenti e combattere la criminalità organizzata, ivi compresi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti.

## 1.2. Le politiche nazionali in tema di immigrazione

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia sono state fissate dalla legge 40/1998, la cosiddetta “legge Turco-Napolitano”, e successivamente consolidate attraverso il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero*.

Il testo unico è intervenuto sia sul diritto dell’immigrazione in senso stretto (l’insieme delle regole e delle procedure relative alla gestione complessiva dei flussi migratori e le sanzioni alle violazioni di tali regole), sia sul diritto all’integrazione (comprendente l’estensione, per quanto possibile, ai migranti dei diritti propri dei cittadini).

La successiva legge 189/2002, la cosiddetta legge “Bossi-Fini”, ha modificato il testo unico del 1998, lasciando però sostanzialmente intatte le disposizioni a disciplina dell’integrazione degli immigrati.

Più recentemente, il cosiddetto pacchetto sicurezza, approvato dal Governo nel maggio 2008, ha introdotto disposizioni che rafforzano le misure di protezione della sicurezza pubblica, affrontando anche la materia dell’immigrazione nel quadro delle strategie relative alla sicurezza interna. In particolare, i due provvedimenti principali del pacchetto sicurezza, ovvero il decreto-legge 92 del 2008, convertito dalla legge 125 del 2008, e la legge 94 del 2009, hanno entrambi introdotto disposizioni volte a contrastare l’immigrazione clandestina e a far fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse con il fenomeno migratorio.

Le modifiche apportate da questi provvedimenti alla normativa vigente hanno riguardato sia gli aspetti delle politiche migratorie connessi al diritto dell’immigrazione, sia quelli legati al diritto all’integrazione e sono in gran parte derivate dall’urgenza di affrontare i problemi di sicurezza ricondotti al fenomeno migratorio.

Più in particolare, quanto a specifici contenuti del decreto-legge 92 del 2008, convertito dalla legge 125 del 2008, e della legge 94 del 2009, si evidenzia che una prima serie di disposizioni riguarda l’ingresso e il permesso di soggiorno dei cittadini non comunitari.

In questo ambito la legge 94 del 2009 ha reso più restrittive le condizioni per l'ingresso in Italia, che è consentito solo in assenza di condanne penali, anche non definitive, per gravi reati e richiede il versamento di un contributo (tra gli 80 e i 200 euro) per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno e l'esibizione del permesso di soggiorno per chi intenda sposarsi, ottenere licenze o autorizzazioni, accedere a pubblici servizi (eccettuate le prestazioni scolastiche obbligatorie e quelle sanitarie).

All'atto della richiesta del permesso di soggiorno, l'immigrato deve poi sottoscrivere un accordo di integrazione. Per i soggiornanti di lungo periodo il rilascio del permesso è subordinato al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana.

Varie disposizioni hanno aggravato le sanzioni per infrazioni connesse con l'immigrazione, o creano nuove fattispecie criminose. Di particolare rilievo il reato di ingresso e soggiorno illegale, introdotto dalla legge sulla sicurezza.

Inoltre, il decreto ha introdotto una nuova **circostanza aggravante** comune, che ha comportato l'aumento della pena fino ad un terzo, qualora il reato fosse commesso da soggetto che si trovasse illegalmente sul territorio nazionale (mod. art. 61 del codice penale); la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di tale disposizione in quanto il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica – secondo la stessa Corte – l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato (Sentenza 5 – 9 luglio 2010, n. 249).

La legge 94 del 2009 ha ridefinito anche le regole relative all'espulsione: da un lato è reso più stringente il rispetto del principio per cui l'espulsione deve essere eseguita di norma con l'accompagnamento forzato alla frontiera e solo in casi ben precisi con il foglio di via; dall'altro sono riformulati i reati legati all'inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato ed è previsto un inasprimento della pena per lo straniero rintracciato nel territorio nazionale dopo essere già stato espulso. Con riguardo a tale norma, la Corte costituzionale è intervenuta dichiarandone la parziale incostituzionalità nella parte in cui non dispone

che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento sia punita, secondo quanto previsto dall'art. 14, co. 5-ter, del testo unico immigrazione, nel solo caso che abbia luogo "senza giustificato motivo" (Sentenza 13-17 dicembre 2010, n. 359).

È stato istituito un Fondo rimpatri per finanziare le spese di rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza ed è stata introdotta una disposizione in base alla quale il sindaco può segnalare alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero, per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione.

Fanno parte del pacchetto sicurezza anche la legge 85 del 2009 (recante ratifica ed esecuzione del Trattato di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, della criminalità e della migrazione illegale) e tre schemi di decreto legislativo rispettivamente in materia di ricongiungimento familiare (Dlgs. 160/2008), diritto di asilo (Dlgs. 159/2008) e libera circolazione di cittadini comunitari. I primi due schemi di decreto sono stati emanati nel 2008, mentre la materia della libera circolazione di cittadini comunitari, dopo una lunga fase di gestazione, è stata disciplinata dal decreto-legge 89/2011, varato il 16 giugno 2011 ed entrato in vigore il 24 giugno dello stesso anno.

Al pacchetto sicurezza si sono affiancati altri interventi in materia di immigrazione. Alcuni di questi sono adottati in attuazione delle disposizioni previste dal pacchetto stesso, come la dichiarazione di stato di emergenza volta a far fronte alla situazione di criticità in Campania, in Lombardia e nel Lazio (in seguito estesa anche a Veneto e Piemonte) per la presenza di insediamenti di stranieri irregolari e di nomadi. Lo stato di emergenza, in origine dichiarato con DPCM 20 marzo 2002, è stato in seguito prorogato più volte, fino all'emanazione del DPCM 18 dicembre 2008, la cui scadenza, inizialmente fissata al 31 maggio 2009, è stata poi prorogata al 31 dicembre 2010 dal DPCM 12 novembre 2009.

L'ultima proroga dello stato di emergenza, sancita dal DPCM 17 dicembre 2010, ne ha determinato l'estensione al 31 dicembre 2011 ed è stata motivata dall'eccezionale afflusso di immigrati dal Nordafrica verso l'isola di Lampedusa verificatosi nel corso del primo trimestre del 2011.

L'intervento del Ministro dell'Interno Roberto Maroni, nell'ambito dell'Informativa urgente del Governo sulle misure adottate in relazione all'eccezionale flusso di immigrazione verso l'isola di Lampedusa (7 aprile 2011) ha sottolineato come, tra il 1° gennaio 2011 e il 6 aprile dello stesso anno si siano verificati 25.867 arrivi (21.519 immigrati, sul totale dei 25.867 arrivi, sarebbero risultati provenienti dall'area sud della Tunisia, più precisamente dai porti di Djerba e Zarzis, che fino alla fine del 2010 erano stati presidiati dalle forze di polizia tunisine), a fronte dei soli 25 dello stesso trimestre del 2010.

La dichiarazione dello stato di emergenza ha consentito l'adozione di numerose ordinanze di protezione civile recanti disposizioni urgenti in materia, tra cui l'ordinanza n. 3924, emanata il 12 febbraio 2011 e pubblicata nella GU n. 42 del 21 febbraio 2011, la quale ha previsto che il Prefetto di Palermo venga nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi atti a superare lo stato di emergenza e per l'espletamento di iniziative quali il censimento dei cittadini sbarcati sul territorio italiano dai Paesi del Nordafrica, l'adozione di misure finalizzate all'individuazione di strutture ed aree da attrezzare ed il potenziamento di quelle esistenti. L'ordinanza prevede che il Commissario delegato venga assistito dalla forza pubblica e possa attivare tutte le opportune forme di collaborazione con la Regione, con altri soggetti pubblici e, per i profili umanitari e assistenziali, con la Croce Rossa Italiana, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR-UNHCR) e con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM-IOM).

L'intervento del Ministro dell'Interno Roberto Maroni ha inoltre illustrato le tre direttrici su cui si fonda la strategia concepita dal Governo per fronteggiare il forte flusso migratorio dopo la fase della prima emergenza:

- il confronto con le Regioni ed il sistema delle autonomie per creare un sistema di gestione concordato con le Regioni, le Province e i Comuni;
- l'attività diplomatica nei confronti dei Paesi di origine o di provenienza;
- le iniziative nei confronti dell'Unione europea.

Con riguardo al coordinamento tra Governo, Regioni ed enti locali per una più efficace gestione dell'emergenza immigrazione, il 30 marzo 2011 è stato sancito un Accordo in sede di Conferenza unificata. L'Accordo ha previsto l'ospitalità che le diverse Regioni, con l'eccezione dell'Abruzzo, avrebbero dato ai profughi ed ha stabilito che tale flusso territoriale debba essere definito da una Cabina di regia nazionale, coordinata dal Governo ed articolata nelle diverse Regioni, con il coinvolgimento delle Prefetture.

L'Accordo ha inoltre sancito l'impegno del Governo ad individuare risorse stabili e pluriennali a sostegno della collocazione dei minori stranieri non accompagnati nelle case famiglia, in sinergia con i Comuni. Il Governo, le Regioni e le autonomie locali hanno infine stabilito, nell'ambito dell'Accordo, di avviare un'iniziativa verso le istituzioni europee, per una condivisione dell'emergenza umanitaria nel rispetto delle norme europee.

Il 6 aprile 2011 il Governo, anche sulla base del confronto con Regioni, Province autonome ed enti locali riuniti in cabina di regia della Conferenza Unificata, ha assunto la determinazione di avvalersi dell'articolo 20 del T.U. Immigrazione (concernente le misure straordinarie di accoglienza da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del T.U. stesso, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea) per affrontare l'emergenza umanitaria. In questa sede è stata siglata un'Intesa nella quale si ribadisce che tutte le istituzioni della Repubblica responsabilmente si impegnano ad affrontare l'emergenza umanitaria con spirito di leale collaborazione e solidarietà.

L'Intesa ha inoltre stabilito che al fine di una gestione efficace dell'emergenza migratoria in corso, l'Accordo del 30 marzo 2011 debba essere integrato sulla base dei seguenti nuovi elementi:

- l'impegno del Governo ad avviare un'iniziativa verso l'Unione Europea per dare corso all'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE;
- l'assistenza su tutto il territorio nazionale dei destinatari del permesso di soggiorno di cui all'articolo 20 del T.U. Immigrazione che opteranno per la permanenza in Italia, di cui si fa garante il Governo;

- un piano per l'accoglienza dei profughi da presentare entro 10 giorni attraverso il sistema di protezione civile nazionale, che preveda *step* di attuazione per singola Regione, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate nelle ultime settimane, al fine di mantenere la loro equa distribuzione sul territorio nazionale. L'Accordo dispone che il piano contenga la previsione dell'assistenza agli immigrati che rientrano nella categoria definita dall'articolo 20 del T.U. Immigrazione e che decidano di rimanere in Italia;
- il ripristino del tavolo presso il Dipartimento nazionale della Protezione civile con il sistema della Protezione civile regionale, integrato dai rappresentanti di Anci, Upi e Regioni, per una più efficace gestione dell'emergenza migratoria ed anche al fine di determinare il quadro progressivo ed esatto della presenza degli immigrati sull'intero territorio nazionale;
- la garanzia di un finanziamento adeguato e capiente al Fondo presso il Dipartimento nazionale di Protezione civile per sostenere l'emergenza immigrazione. Il finanziamento dovrà essere destinato alle attività del sistema di protezione civile sull'intero territorio nazionale e attivato attraverso apposita ordinanza di protezione civile;
- il finanziamento pluriennale, al fine di assicurare la piena attuazione dell'accordo precedente in relazione ai minori stranieri non accompagnati, deve essere assicurato creando un Fondo apposito in favore dei Comuni che prendono in carico i minori ed ai quali spetterà il compito di assegnare il minore alle strutture a tal fine autorizzate.

È da notare che l'Intesa del 6 aprile 2011 ha attuato il principio dell'equa ripartizione dei profughi sull'intero territorio nazionale stabilito dall'accordo sancito nella Conferenza unificata del 30 marzo, segnando il passaggio dalla fase dell'emergenza acuta ad una di programmazione e di più efficace gestione dell'immigrazione clandestina (basata anche sul coinvolgimento delle Regioni e dei sistemi di Protezione civile nazionale e regionale) e determinando la nascita di un sistema di accoglienza diffusa

sull'intero territorio nazionale, che innova la precedente politica di gestione del fenomeno.

Sul fronte del rapporto con i Paesi di origine, la strategia elaborata dal Governo per fronteggiare l'emergenza migratoria ha invece previsto iniziative volte a bloccare i flussi e favorire i rimpatri. Tra queste iniziative si segnalano, in particolare, il rafforzamento delle intese già valide con l'Egitto, la sottoscrizione, al termine di una lunga trattativa, di un'Intesa tecnica di collaborazione migratoria con la Tunisia (5 aprile 2011) e la firma di un *Memorandum* d'intesa sulla cooperazione nella gestione dei flussi migratori tra Italia e Consiglio Nazionale di Transizione libico (17 giugno 2011). Con riguardo alle relazioni tra Italia e Tunisia è da ricordare che il primo accordo tra i due Paesi risale al 1998 e consisteva in uno scambio di note sulla riammissione degli immigrati in posizione irregolare. Questo primo accordo era poi stato seguito dall'accordo di cooperazione in materia di lotta alla criminalità del 13 dicembre 2003, rinnovato nel gennaio 2009. L'Intesa tra Italia e Tunisia del giugno 2011, oltre a definire procedure semplificate per rimpatriare i cittadini tunisini arrivati in Italia (sulla base dell'accordo del 1998 le autorità tunisine consentivano i rimpatri di non più di 3-4 cittadini al giorno su voli di linea), ha promosso una cooperazione operativa tra i due Paesi, da realizzarsi anche attraverso la fornitura di mezzi tecnici per rafforzare la sorveglianza alle frontiere, volta a prevenirne l'attraversamento irregolare, aumentare l'efficacia della lotta contro la tratta degli esseri umani ed assicurare la protezione e la salvaguardia delle vite in mare. In maniera analoga, il *Memorandum* d'intesa tra Italia e Consiglio Nazionale di Transizione libico ha affiancato alla previsione del rimpatrio di immigrati in posizione irregolare una collaborazione finalizzata ad altri scopi, come la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, nell'ambito di una «gestione condivisa» del fenomeno migratorio.

Con riguardo alle iniziative promosse nei confronti dell'Unione europea, il Governo italiano, per gestire in maniera più efficace il fenomeno migratorio, ha portato all'attenzione delle istituzioni europee, prima attraverso la collaborazione con la Commissaria con la competenza in materia di sicurezza Cecilia Malmstrom e, in seguito, attraverso l'intervento a livello di Consiglio europeo da parte del Presidente del



Consiglio, la necessità di un sistema europeo di accordi bilaterali, che comprenda sia accordi sul contrasto ai flussi di immigrazione clandestina, che accordi sulla prevenzione, sviluppando politiche di aiuto economico. Nell'ambito di una gestione condivisa dell'emergenza migratoria, il Governo italiano ha chiesto l'attivazione delle procedure previste dalla direttiva 55/2001, che istituisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi e per la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. È da notare che la direttiva 55/2001 prevede la possibilità di concedere asilo per almeno un anno nel territorio degli stati membri agli sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese d'origine.

Nonostante il 5 aprile 2011 il Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria, abbia approvato a larga maggioranza la relazione presentata dall'eurodeputato leghista Fiorello Provera sull'emergenza migratoria nell'isola di Lampedusa (*Flussi migratori causati da instabilità: portata e ruolo della politica estera dell'Ue, 2010/2269(INI)*), che raccomandava ai Governi dei 27 Paesi membri di assistere l'Italia per superare l'emergenza immigrazione e che chiedeva alla Commissaria Malmstrom di attivare il meccanismo di solidarietà previsto nei trattati sulla base della direttiva 55/2001 e dell'articolo 80 del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha in seguito bocciato la richiesta italiana.

È da notare inoltre che il Governo italiano il 16 giugno 2011 ha varato, come già rilevato in precedenza, il decreto-legge 89/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge 129/2011), per corrispondere all'invito formulato all'Italia dalle istituzioni europee a rendere più completa la normativa di recepimento della direttiva 2004/38, in materia di diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e della direttiva 2008/115, la cosiddetta "direttiva rimpatri", in materia di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare, la quale prevede una procedura in materia di espulsione parzialmente difforme da quella vigente ai sensi del T.U. Immigrazione.

Le principali innovazioni del decreto riguardano:

- il ripristino della procedura di espulsione coattiva immediata per tutti gli extracomunitari clandestini qualora siano pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, a rischio di fuga, espulsi con provvedimento dell'autorità giudiziaria o violino le misure di garanzia imposte dal Questore o ancora violino il termine per la partenza volontaria;
- l'introduzione dell'allontanamento coattivo (espulsione) anche dei cittadini comunitari per motivi di ordine pubblico se permangono sul territorio nazionale in violazione della direttiva 38/2004 sulla libera circolazione dei comunitari;
- il prolungamento del periodo di permanenza nei Centri di identificazione ed espulsione (Cie) fino a 18 mesi, in linea con le disposizioni della direttiva;
- la previsione di misure di garanzia idonee ad evitare il rischio di fuga dello straniero, la cui violazione è punita con la multa da 3.000 a 18.000 euro;
- la rimodulazione delle fattispecie dei reati di violazione e reiterata violazione dell'ordine del Questore di lasciare libero il territorio con la previsione della sanzione pecuniaria e con la possibilità per il giudice di pace di sostituire la condanna con l'espulsione;
- l'attribuzione al giudice di pace della competenza anche sui reati di violazione e reiterata violazione dell'ordine del Questore di lasciare il territorio e sui reati di violazione delle misure di garanzia per evitare il pericolo di fuga e delle misure alternative al trattenimento imposte dal Questore;
- la previsione di misure alternative al trattenimento nel Cie per lo straniero irregolare che non sia pericoloso, quali la consegna del passaporto o altro documento equipollente, l'obbligo di dimora e l'obbligo di presentazione presso gli uffici della Forza pubblica. La violazione delle misure viene punita con la multa da 3.000 a 18.000 euro;

- la previsione della concessione di un termine per il rimpatrio volontario, anche assistito, dello straniero irregolare che non rientri nelle condizioni previste al primo punto;
- l'introduzione di ulteriori misure di adeguamento della normativa nazionale alle direttive 38/2004 e 115/2008.

Le politiche promosse dal Governo italiano per fare fronte alla recente emergenza migratoria legata, in particolare, alle crisi politiche tunisina e libica sono state affiancate da un'intensa attività di relazioni bilaterali e, in qualche caso, multilaterali.

Con riguardo alle prime, l'Italia ha stretto contatti con Paesi terzi (Stati Uniti e Giappone), istituzioni internazionali (Nazioni Unite e Nato) e, più di frequente, con istituzioni comunitarie e Paesi membri dell'Ue (Francia e Regno Unito in particolare), al fine sia di promuovere un'analisi politica condivisa dei recenti cambiamenti verificatisi in alcuni Paesi nordafricani, sia di rappresentare le istanze italiane, in particolare presso le istituzioni comunitarie. Nei confronti di queste ultime il Governo italiano ha chiesto a più riprese l'adozione di un pacchetto di misure per fronteggiare l'emergenza e, come già rilevato, l'attivazione delle procedure previste dalla direttiva 55/2001, al fine di favorire una gestione condivisa, anche sotto il profilo degli oneri, dell'emergenza migratoria in atto. Il Ministro dell'Interno inoltre, rivolgendosi alla Commissione europea, ha avanzato la richiesta di trasformare Frontex da Agenzia di coordinamento in struttura operativa che proceda ad attuare la Convenzione di Montego Bay.

Con riguardo alle misure ritenute necessarie per fare fronte all'emergenza migratoria è da ricordare anche l'incontro multilaterale che si è svolto a Roma, nel febbraio 2011, tra Italia, Francia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro, al fine di analizzare la recente situazione di crescente instabilità che interessa tutti i Paesi dell'area del Mediterraneo. I Paesi che hanno preso parte all'incontro, conclusosi con una dichiarazione congiunta, hanno, in questa sede, condiviso la decisione di chiedere al Consiglio europeo un sistema europeo di asilo comune e sostenibile e la creazione di un fondo per condividere gli oneri derivanti dall'emergenza.

In conclusione, è importante notare, come emerge da quanto rilevato finora, che la recente emergenza migratoria e la gestione del fenomeno migratorio più in generale richiedono l'elaborazione di politiche fondate sull'interconnessione tra livelli istituzionali differenti. Le politiche in tema di immigrazione infatti perdono di efficacia se risultano basate unicamente sul ruolo dello Stato, mentre al contrario necessitano di politiche che valorizzino il ruolo di Regioni ed enti locali e che si inscrivano in un più ampio contesto europeo e internazionale.

## 2. LA GOVERNANCE ECONOMICA

### 2.1. La nuova *governance* economica europea

Il nuovo modello di *governance* economica dell'UE costituisce un **caso esemplare di “sistema multilivello”**, basato sul coinvolgimento e la **corresponsabilizzazione** di diversi livelli di governo nella **definizione e soprattutto nell'attuazione di politiche comuni**, che richiedono modalità specifiche di applicazione decentrata.

L'obiettivo è **garantire il coordinamento** tra soggetti diversi per migliorare le rispettive capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

L'ordinamento dell'Unione europea si va sempre più configurando come un sistema che si integra e si rapporta stabilmente con altri ordinamenti, in primo luogo quelli nazionali, al punto che parte della dottrina tende a **superare l'immagine di ordinamenti distinti e separati con prevalenza di uno (quello europeo) sugli altri (quelli nazionali) preferendo ricorrere alla nozione di contaminazione/osmosi**.

Fin dal principio, l'esperienza dell'Unione economica e monetaria si è basata su meccanismi analoghi a quelli del metodo di coordinamento aperto, basato essenzialmente su:

- identificazione e definizione congiunta degli obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio dell'UE);
- individuazione di appositi strumenti di misura (statistiche, indicatori, linee guida);

- l'analisi comparata dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione europea).

A partire dal Trattato di Maastricht (con la costruzione di una politica economica fondata sul coordinamento delle politiche degli Stati membri e la definizione di queste come “questione di interesse comune”) e dalla previsione esplicita della procedura per disavanzo eccessivo, si sono sviluppati due strumenti: i Grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e il Patto di stabilità e crescita (PSC).

Mentre i GOPE si configuravano come una mera attività di indirizzo delle istituzioni europee rispetto alle scelte di politica macroeconomica degli Stati membri, il PSC aveva l'ambizione di definire una rigorosa disciplina di bilancio nella cornice dell'UEM, vincolandole i bilanci dei Paesi membri al raggiungimento di obiettivi quantitativamente definiti.

Uno dei principi fondanti del PSC è infatti la procedura di “sorveglianza multilaterale”, che mira a prevenire/correggere l'emersione di disavanzi eccessivi attivando meccanismi di controllo *ex ante* (valutazione dei programmi di bilancio sottoposti dai Paesi membri) ed *ex post* (attivazione della procedura per deficit eccessivo in caso di superamento delle soglie previste, in particolare per il rapporto disavanzo/PIL).

Tuttavia, nel corso degli anni tale sistema ha evidenziato palesi carenze, in termini di efficacia, in entrambe le fasi, quella preventiva e quella correttiva. Tali lacune sono emerse in maniera inequivocabile nel 2003, allorché la raccomandazione della Commissione europea di sanzionare Germania e Francia nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo non è stata accolta dal Consiglio dell'UE.

Si rendeva così **urgente procedere ad una riforma del Patto che fosse in grado di garantirne un rafforzamento** attraverso la compatibilità dei due pilastri.

Le prospettive di riforma del PSC avanzate dalla Commissione si basavano, da un lato, su una maggiore considerazione dell'andamento del ciclo, vale a dire delle condizioni specifiche, quali una recessione, in presenza delle quali si poteva consentire la mancata applicazione di

procedure di deficit eccessivo; dall'altro, su un rafforzamento dei poteri di sorveglianza della Commissione stessa, in particolare nella fase preventiva del Patto.

L'esito finale del processo di riforma, che si è concluso nel 2005, ha tuttavia condotto a risultati non pienamente soddisfacenti, prestandosi ad essere interpretati come un allentamento di alcuni vincoli della disciplina previgente, in particolare quelli relativi alla scadenza per la correzione del deficit che, in presenza di circostanze speciali, può slittare due anni dopo l'identificazione del deficit stesso. Si è inoltre prodotta una distorsione nella distribuzione delle competenze tra gli organismi istituzionali europei, con la Commissione che risulta sostanzialmente indebolita, il Consiglio che risulta eccessivamente rafforzato - potendo esercitare un ampio potere discrezionale di valutazione delle situazioni di disavanzo e della loro successiva correzione - ed il Parlamento Europeo che viene del tutto trascurato in questo processo.

I limiti della disciplina del Patto, anche riformato, sono emersi con tutta evidenza in coincidenza con la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008.

Le dinamiche recessive, innescate dall'instabilità del settore finanziario e dalla fragilità di quello creditizio, hanno prodotto un aumento esponenziale ed incontrollato dei deficit pubblici, rispetto al quale gli strumenti correttivi esistenti si sono rivelati del tutto inefficaci, in primo luogo a causa delle spese sostenute da taluni Stati membri per assicurare la solvibilità dei rispettivi sistemi bancari.

La consapevolezza che l'**equilibrio di bilancio** presuppone un rilancio della competitività e dello sviluppo ha indotto a prendere atto che la **sostenibilità delle finanze pubbliche** non può essere affrontata esclusivamente attraverso interventi correttivi (di riduzione delle spese e di aumento delle entrate), ma richiede anche tassi di crescita del PIL più sostenuti.

Ciò ha indotto ad elaborare la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020, destinata a rilanciare gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Le istituzioni dell'UE si sono mosse dunque con decisione in una triplice direzione: la riforma radicale del Patto di stabilità, assicurando una più stringente disciplina di bilancio; l'introduzione di nuove e più articolate procedure per il coordinamento delle politiche per la crescita, la competitività e l'occupazione; l'adozione di strumenti di stabilizzazione dell'area euro a fronte delle pressioni speculative.

Il disegno originario, proposto dalla Commissione e dalla *Task force* Van Rompuy, è stato oggetto di integrazioni e successivi affinamenti, imposti dagli eventi e in particolare dal progressivo aggravamento della crisi.

La difficoltà della quasi totalità degli Stati membri di rientrare nei parametri del Patto di stabilità e crescita, la lentezza nel rispondere agli attacchi speculativi contro alcuni Paesi della zona euro, la difficoltà nel rilanciare crescita e occupazione hanno infatti indotto gli Stati membri e le istituzioni europee – in **aggiunta al semestre europeo e al pacchetto di proposte sulla governance - alla stipula del *Patto euro plus*** e a parziali correzioni dei meccanismi di stabilità per l'area euro.

In particolare, il *Patto euro plus*, sebbene privo di forza vincolante e stipulato fuori dal quadro istituzionale, era finalizzato a offrire una prima risposta alla richiesta – formulata da più parti sia a livello istituzionale sia nel dibattito accademico – di un coordinamento più stringente tra gli Stati membri dell'area euro, finanche nelle politiche fiscali, tradizionalmente di quasi esclusiva competenza degli Stati nazionali.

Il Patto, nonostante i suoi limiti strutturali, reca impegni precisi in merito alle politiche per l'occupazione, la crescita e la competitività ed impone, di fatto, la **costituzionalizzazione dei vincoli del Patto di stabilità**.

Tale impegno è già stato assolto da Germania e Spagna (un'analogha riforma è all'esame del Parlamento francese), che hanno recentemente approvato modifiche costituzionali per recepire la **regola del pareggio di bilancio** e un progetto analogo di revisione costituzionale è stato approvato dal Governo italiano.

La Commissione e il Consiglio hanno tenuto conto anche delle previsioni del *Patto euro plus* nella predisposizione delle raccomandazioni adottate nello scorso luglio in esito al semestre europeo per il 2011.

Le raccomandazioni del Consiglio sui programmi nazionali di riforma, adottate in esito al primo semestre europeo, ribadiscono la difficoltà degli Stati membri - e dell'Italia in particolare – ad adottare azioni efficaci per il recupero di competitività e il rilancio di sviluppo ed occupazione, a fronte di uno sforzo considerevole per il risanamento delle finanze pubbliche.

Anche le decisioni del vertice dei Capi di stato e di Governo dell'Eurozona dello scorso 21 luglio, per quanto assunte a seguito dell'acuirsi della pressione speculativa che ha colpito anche l'Italia, costituiscono l'ammissione della insufficienza – più volte denunciata dalla Camera - del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria (FESF) e del futuro meccanismo europeo di stabilità (MES), come originariamente concepiti. La possibilità per il FESF e il MES di agire anche sulla base di un programma precauzionale, di finanziare la ricapitalizzazione degli istituti finanziari mediante prestiti ai Governi e di intervenire sui mercati secondari, accolgono alcuni degli elementi chiave delle proposte avanzate da più parti per la creazione di una agenzia europea per il debito.

Riassumendo, gli interventi - legislativi e non legislativi – messi in campo a livello UE sono articolati su sei assi principali:

- un meccanismo per il **coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali**, mediante un ciclo di procedure e strumenti europei e nazionali concentrato nel primo semestre di ogni anno (cosiddetto “**semestre europeo**”). Il semestre avviato, per la prima volta, nel 2011 in base a decisioni non giuridicamente vincolanti del Consiglio, con l'avallo del Consiglio europeo, ha ricevuto una specifica base giuridica nell'ambito delle proposte legislative approvate in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre 2011 (v. infra);
- una più rigorosa applicazione del **Patto di stabilità e crescita**, attraverso sia il suo braccio preventivo sia quello correttivo, con particolare riferimento al rispetto dei parametri relativi al rapporto debito/PIL. A questo riguardo la Commissione europea ha presentato il 29 settembre 2010 tre proposte di regolamento, volte a modificare



ed integrare la disciplina vigente del Patto che sono state approvate in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre 2011, accogliendo le profonde modificazioni apportate dal Parlamento;

- l'introduzione, mediante due proposte di regolamento, anch'esse approvate in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre 2011, di una **sorveglianza sugli squilibri macroeconomici degli Stati membri** che include meccanismi di monitoraggio, allerta, correzione e sanzione;
- l'introduzione di requisiti comuni per i **quadri nazionali di bilancio**, prospettati da una apposita proposta di direttiva, approvata in via definitiva dal Consiglio il 4 ottobre 2011;
- l'istituzione di un fondo per la stabilizzazione dell'area euro, per il triennio 2010-2012, concordato dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro nel maggio 2010, che dovrebbe essere sostituito, a partire dal 2013, dal **meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro**, previsto da una modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE, adottata dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 e in via di approvazione da parte di ciascuno Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali;
- il **Patto euro plus**, adottato con una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona l'11 marzo 2011, che impegna gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati aderenti a porre in essere ulteriori interventi in materia di crescita, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività e coordinamento delle politiche fiscali.

### ***Il semestre europeo***

Il semestre europeo rappresenta il prototipo più avanzato di interazione tra le dinamiche istituzionali europee e quelle nazionali.

Esso si articola nelle seguenti fasi:

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita;
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;

- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente alle istituzioni dell'Unione europea i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Programmi di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Le richiamate proposte legislative approvate il 4 ottobre 2011 hanno introdotto una apposita disciplina normativa del semestre riconoscendo, inoltre, un ruolo al Parlamento europeo nello svolgimento della procedura, mediante il “dialogo economico” con il Consiglio e la Commissione (riunioni tra la Commissione competente del Parlamento europeo e i rappresentanti di tali istituzioni in merito alle decisioni assunte nel corso del semestre).

Come accennato, nel 2011 **il semestre europeo è stato avviato per la prima volta anche in Italia.**

Il 30 aprile il Governo italiano ha trasmesso alle istituzioni dell'UE il Programma nazionale di riforma (PNR) per il perseguimento degli obiettivi della Strategia 2020 per la crescita e l'occupazione, unitamente al Programma di stabilità. I due documenti sono parte integrante del Documento di economia e finanza (DEF), il nuovo strumento di programmazione economico-finanziario introdotto dalla legge 39 del 7 aprile 2011, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in

materia di contabilità e finanza pubblica. La presentazione del PNR e del PSC in sede europea è stata preceduta dall'esame parlamentare, condotto nell'ambito della Commissione bilancio e concluso il 28 aprile con l'approvazione in aula di una risoluzione (n. 6-00080).

Il 7 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato, nell'ambito della procedura del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, ai fini della espressione da parte del Consiglio di raccomandazioni sui rispettivi piani nazionali di riforma (PNR) e di pareri sui rispettivi programmi di stabilità.

Tali raccomandazioni sono state approvate politicamente dal Consiglio europeo del 23 e 24 giugno, e sono state adottate formalmente dal Consiglio ECOFIN del 12 luglio.

A sottolineare **l'interazione tra processi a livello UE e processi a livello nazionale**, pare opportuno rilevare che proprio l'introduzione del semestre europeo ha comportato la necessità di apportare un ulteriore cambiamento alla **legge di contabilità e finanza pubblica** (di recente modificata con legge 196 del 23 dicembre 2009) approvando la citata legge 39/2011.

Tale provvedimento mira al puntuale adeguamento della normativa nazionale alle nuove procedure europee sostituendo la Decisione di finanza pubblica con il Documento di economia e finanza (DEF), disponendo l'obbligo di una Nota di aggiornamento entro settembre e, soprattutto, inserendo tra i principi ispiratori del nuovo assetto ordinamentale della finanza pubblica la "coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea".

In particolare, l'art. 1, comma 3 della legge 39/2011 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, riferisca alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

Questi ultimi (art. 2) diventano parte integrante della DEF, da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno in vista della presentazione alle istituzioni europee entro il 30 aprile, costituendone rispettivamente la sezione prima e terza.

Le procedure parlamentari di controllo sulla finanza pubblica risultano rafforzate dalla previsione che, sulla base di intese tra i Presidenti delle Camere, si possa procedere all'integrazione delle attività svolte dalle strutture di supporto tecnico dei due rami del Parlamento. Nella stessa ottica, si prevede che le Camere possano stipulare apposite convenzioni con l'ISTAT per l'acquisizione di dati ed elaborazioni considerate necessarie per l'esame dei documenti di finanza pubblica prodotte dall'Istituto di statistica.

### ***La nuova disciplina del Patto di stabilità e crescita, i quadri di bilancio e la nuova vigilanza sugli squilibri macroeconomici***

Le modifiche alla disciplina vigente del PSC, approvate il 4 ottobre 2011, intendono rafforzarne l'impianto sia sul piano preventivo sia sul piano correttivo. Quanto al primo aspetto, viene introdotto l'obbligo per gli Stati membri Stati di convergere verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%. A ciò si aggiunge l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni.

Sul versante correttivo, si prevede un deciso rafforzamento dei poteri della Commissione, le cui proposte di sanzione per i Paesi che violano le regole del PS si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

La nuova direttiva sui requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, impone, al fine di assicurare una effettiva applicazione del Patto e della sorveglianza macroeconomica, agli Stati membri di: introdurre regole di bilancio e parametri numerici che recepiscano i valori di riferimento previsti

a livello europeo nonché una pianificazione pluriennale (almeno triennale) del bilancio nazionale; comprendere nel quadro di bilancio nazionale l'intero sistema di finanza pubblica, ripartendo chiaramente le responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo e stabilendo adeguate procedure di controllo.

Tale esigenza assume un rilievo particolare nell'esperienza italiana, caratterizzata da una tendenza al progressivo decentramento dei compiti di governo della spesa e delle entrate verso le amministrazioni regionali e locali.

A tale riguardo, è opportuno ricordare che l'attuale formulazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione vincola il bilancio di Regioni ed enti locali al pareggio di parte corrente, senza esplicitamente imporre limiti all'indebitamento totale. Dunque, tale parametro potrebbe non garantire anche a livello subnazionale il rispetto delle regole fissate dalla UE nel Patto di stabilità.

Tuttavia, occorre ricordare che la Corte costituzionale ha più volte ribadito nelle proprie pronunce<sup>2</sup> che sono estensibili a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, i vincoli posti dalla legislazione statale riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in ragione dell'esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare, attraverso la partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica e al rispetto del cosiddetto "Patto di stabilità".

Tale conclusione implica, inoltre, che tutti gli enti territoriali sono tenuti ad esporre i dati contabili secondo i principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci stabiliti dalla legislazione statale, dato che il consolidamento dei conti costituisce il presupposto per valutare il livello del saldo costituito dall'indebitamento netto che rileva ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

---

<sup>2</sup> Sentenze 82/2007; 169/2007; 102/2008.

La nuova sorveglianza macroeconomica si articola in meccanismi per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, sul modello del PSC.

Nell'ambito della parte preventiva, la Commissione procederà periodicamente, sulla base di un quadro di riferimento composto da indicatori economici (*scoreboard*), ad una valutazione dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato e avvierebbe un riesame approfondito per gli Stati a rischio. Per gli Stati che presentano gravi squilibri, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterà raccomandazioni e avvierà una procedura per gli squilibri eccessivi, aprendo la fase "correttiva".

Lo Stato membro nei confronti del quale sia stata avviata una procedura di questo genere dovrebbe presentare un piano di azione correttivo che verrebbe esaminato dal Consiglio, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive.

In caso di mancata e reiterata adozione di tali misure il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, deciderebbe (secondo le stesse regole della maggioranza qualificata inversa applicabili al PSC) se infliggere allo Stato interessato sanzioni.

L'introduzione di un sistema di vigilanza multilaterale anche nel settore delle politiche macroeconomiche è la naturale conseguenza della decisione di affiancare al controllo delle politiche di bilancio il coordinamento delle misure per la crescita e la competitività. A conferma dell'insufficienza dell'attuale quadro normativo europeo gli Stati membri dell'Eurozona hanno deciso di sottoscrivere, nel marzo scorso, il *Patto euro plus*.

### **// Patto euro plus**

Il *Patto euro plus* è stato approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo facendo seguito ad una iniziativa franco-tedesca (cosiddetto Patto per la convergenza e la competitività); hanno aderito al Patto – che resta aperto all'adesione di altri Stati membri - anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

Il Patto impegna gli Stati partecipanti ad adottare le misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: promuovere la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Specifico rilievo viene inoltre attribuito al coordinamento delle politiche fiscali.

Ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno a livello di Capi di Stato e di Governo le azioni concrete da realizzare nei dodici mesi successivi, che dovranno riflettersi anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno. La scelta delle misure specifiche da attuare resterà di competenza di ciascun Paese.

Come già accennato, il Patto non prevede impegni giuridicamente vincolanti, ma rafforza la logica del coordinamento multilivello che soggiace a tutta la riforma della *governance* economica dell'UE, puntando agli effetti positivi che la *peer pressure* (pressione tra pari) può indurre sulla condotta dei singoli Stati membri.

Nel quadro della riforma delle politiche di bilancio va inoltre tenuto presente che il *Patto euro plus* prevede espressamente che gli Stati membri dell'Eurozona si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità, e quindi l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio.

La Germania già nel 2009 ha provveduto a costituzionalizzare l'obiettivo, con l'introduzione nella Legge fondamentale di una clausola (art. 109, c. 2) che obbliga il governo federale (a partire dal 2016) e i Länder (a partire dal 2020) al bilancio in pareggio. La Spagna ha approvato la riforma dell'art. 135 della Costituzione il 27 settembre di quest'anno, introducendovi il principio della stabilità di bilancio. Una disposizione analoga è all'esame del Parlamento francese. Il DEF presentato dal Governo italiano alle istituzioni dell'UE il 30 aprile scorso contiene un impegno (poi onorato) a presentare in Parlamento un testo di riforma dell'art. 81 della Costituzione.

## **Conclusioni**

La riforma in atto della *governance* mira a migliorare i meccanismi di sorveglianza e di sanzione rafforzando i poteri della Commissione europea e, in parte, anche del Parlamento europeo.

Parallelamente, si intende promuovere una più ampia partecipazione degli attori istituzionali (Parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali) nella definizione dei contenuti dei Programmi di stabilità e convergenza e dei Piani nazionali di riforma. La tempistica del semestre europeo dovrebbe consentire, sia pure con gli opportuni adattamenti, di coinvolgere attivamente i suddetti attori, in particolare attraverso un'adeguata attività conoscitiva che dovrebbe trovare nel Parlamento il luogo ideale di raccordo e di sintesi.

Il primo semestre di attuazione della nuova procedura ha registrato inevitabili profili problematici sotto questo punto di vista, perché i tempi di presentazione alle Camere del PS e del PNR non hanno permesso un esame approfondito dei testi e un confronto strutturato con le parti interessate. Al fine di conseguire tali obiettivi, le modifiche alla normativa di contabilità e finanza pubblica introdotte con la legge 39/2011 prevedono, come già accennato, che il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio inizi il 10 aprile di ogni anno, con la presentazione alle Camere del nuovo Documento di economia e finanza per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

Va peraltro sottolineato che, in base alla nuova disciplina del PSC introdotta dalle proposte legislative approvate il 4 ottobre scorso, i programmi di stabilità dovranno espressamente riportare se e con quali modalità il Parlamento nazionale è stato informato e consultato nella fase di predisposizione dei programmi medesimi.

Tale disposizione prospetta l'attribuzione di uno specifico rilievo anche a livello europeo del raccordo tra Governo e Parlamento nella elaborazione de programmi di stabilità e, quindi, degli obiettivi di finanza pubblica su cui si basano le procedure europee di indirizzo e sorveglianza sopra descritte.



Alla dinamica Governo-Parlamento-enti territoriali si aggiunge la dinamica Governo-istituzioni dell'UE, con la presentazione del PS e del PNR entro il 30 aprile di ogni anno.

Si innestano dunque diverse e contestuali dinamiche e forme di raccordo: a livello europeo si rafforza la funzione di *policy initiator* della Commissione europea, nello stesso tempo mantenendo fermo l'obiettivo di un pieno coinvolgimento degli Stati membri attraverso il Consiglio, cui è affidata in ultima istanza l'adozione delle sanzioni. A livello nazionale il disegno prefigurato dalle modifiche alla legislazione contabile garantisce il coinvolgimento già nella fase *ex ante*, anche sui profili macroeconomici, degli enti territoriali. Infatti, l'art. 2, comma 3 della citata legge 39 del 7 aprile 2011 prevede che la Decisione di economia e finanza (DEF) venga trasmessa anche alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In questo quadro la Commissione europea assume il ruolo di regista, sostenendo la capacità dei Paesi di promuovere e far avanzare i propri processi di riforma. Agli Stati membri sarebbe dunque assicurata la necessaria autonomia nel definire le proprie strategie di riforma, mentre la Commissione svolgerebbe soprattutto un ruolo di supporto, sollecitando il dibattito nazionale in tema di riforme strutturali, ma lasciando ai Paesi (e alle loro articolazioni interne) ampia autonomia nel darsi specifici obiettivi, sia pure concordati in ambito europeo. La maggiore autonomia dovrebbe riverberarsi con effetti positivi sul grado di *accountability* dei PNR da parte dei governi, la cui debolezza è stata una delle ragioni dell'insuccesso della Strategia di Lisbona.

Parallelamente, il modello di *governance* multilivello necessita anche di un adeguato apparato di strumenti di valutazione dei risultati.

Il confronto all'interno del Paese viene inevitabilmente alimentato dalle valutazioni provenienti dal livello europeo sui risultati raggiunti dal piano nazionale di riforme, e corroborato, in termini di efficacia, dalla *peer pressure* tra Paesi.

Coerenti con l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza dei processi di riforma sono anche le disposizioni della nuova *governance*

relative alle modalità di *reporting* statistico e contabile e di valutazione degli interventi, che verrebbe effettuato adoperando schemi e indicatori concordati in sede europea, aventi caratteristiche metodologiche concordate e non lasciate alla libera scelta dei singoli governi, e massimizzando i benefici di un assetto decentrato di *policy making*.

Si viene dunque delineando un processo nel quale le autorità nazionali e quelle europee esercitano in modo convergente, e non gerarchico, le attività di indirizzo e quelle di controllo. Si sta anche valutando l'opportunità di convocare un'apposita conferenza interparlamentare annuale che discuta le priorità di politica economica degli Stati membri e dell'UE nel suo insieme.

Analogamente, andrebbe approfondito il tema di una maggiore armonizzazione tra i bilanci nazionali e quello dell'UE, in modo da agevolare l'attività di comparazione/valutazione dei risultati.

Inoltre, è opportuno sottolineare che il nuovo sistema di *governance* economica configura la cornice vincolante di politica economica e di bilancio non solo dello Stato ma anche di Regioni ed autonomie locali.

L'entrata in vigore della nuova disciplina del Patto di stabilità e crescita, l'obbligo di recepire negli ordinamenti nazionali (preferibilmente a livello costituzionale) i nuovi vincoli europei di finanza pubblica e l'esigenza di ottemperare alle raccomandazioni espresse dal Consiglio in esito al semestre europeo 2011 renderanno ancora più stringente il concorso di tutti i livelli di governo al rispetto dei parametri europei.

In particolare, il Patto di stabilità interno troverà una sua più specifica base giuridica nella direttiva sui quadri nazionali di bilancio e nel *Patto euro plus*. Ciò renderà necessaria una maggiore certezza anche delle regole il Patto di stabilità interno, sinora oggetto di variazioni continue che determinano una forte incertezza per Regioni ed enti locali.

La capacità di dare effettiva attuazione agli impegni contenuti nei due documenti sembra richiedere un adeguato coinvolgimento di tutti gli attori interessati, incluse le parti sociali e delle categorie produttive, con particolare riferimento a Rete imprese.

Occorre, in altri termini, un più stretto raccordo tra gli strumenti di programmazione interni e quelli europei, rafforzando per tale via una

dialettica triangolare tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea sia in ordine alle prospettive di medio periodo della finanza pubblica, sia, in generale, sul complesso delle politiche pubbliche che si articolano su più livelli di governo.

Proprio nelle fasi più recenti si è sviluppato un ampio confronto, sia a livello politico che dottrinario, sulle prospettive dell'Unione economico-monetaria e sulle concrete possibilità di superare le resistenze di fronte alla integrazione delle politiche economico-finanziarie.

La persistenza e l'aggravarsi degli attacchi all'euro inducono sempre più a pensare che le dimensioni di scala dei fenomeni da affrontare superano largamente le capacità di reazione di ciascuno degli Stati membri. Non tutti, peraltro, arrivano ad auspicare la definizione di assetti più avanzati, in grado di superare l'attuale dicotomia tra la politica monetaria affidata ad un'istituzione sovranazionale – la Banca centrale europea – e le politiche economiche ancora prevalentemente di competenza degli Stati membri. Le modifiche introdotte con il semestre europeo, consolidate dagli impegni contenuti nel Patto *euro plus*, non appaiono infatti come il punto di approdo definitivo per superare le grandi difficoltà derivanti dalla crisi economico-finanziaria, nonché le sfide connesse alla ridefinizione degli equilibri geopolitici nell'ambito dell'economia internazionale.

Nello stesso tempo, vi è il timore che l'ulteriore avanzamento del processo di armonizzazione delle politiche possa indebolire la legittimazione delle scelte adottate, riducendo la capacità di intervento e di controllo delle diverse realtà territoriali sui rispettivi Governi per il fatto che le decisioni verrebbero accentrate a livello europeo con un ruolo determinante di organismi di natura più tecnica che politica.

Uno dei possibili rimedi a questo rischio può riconoscersi nel concreto utilizzo delle possibilità offerte dalle disposizioni del Trattato di Lisbona che, attraverso l'attivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di definizione della normativa dell'UE, intende favorire la corresponsabilizzazione dei diversi attori operanti su scala nazionale nella costruzione e nella attuazione della disciplina e delle regole da applicare uniformemente.

## 2.2. La politica nazionale in materia di *governance* economica

### *Premessa*

Nell'ultimo anno è entrata nel vivo la fase attuativa delle due ampie riforme di sistema che nel corso della XVI legislatura hanno profondamente rivisitato il quadro delle politiche di *governance* economica nazionale: la legge delega 42 del 5 maggio 2009, di attuazione del **federalismo fiscale**, e la legge di **contabilità e finanza pubblica** 196 del 31 dicembre 2009.

L'avvio del processo di attuazione di tali riforme ha subito evidenziato come le stesse siano in grado di attraversare trasversalmente le principali politiche pubbliche - economiche, tributarie, sociali e infrastrutturali - incidendo sui diversi profili - ordinamentali, amministrativi e finanziari - che connotano l'evoluzione dell'assetto politico-istituzionale verso un sistema di governo multilivello, caratterizzato da una fitta trama di relazioni e raccordi interistituzionali tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione europea, resa oggi ancor più sofisticata dalle nuove regole adottate in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri della UE.

In tal senso, il salto di qualità compiuto attraverso il rafforzamento del coordinamento tra le politiche economiche e finanziarie dei singoli Paesi membri dell'UE - che non è più limitato ai vincoli di bilancio ma comprende strutturalmente anche le misure per la crescita, la competitività e l'occupazione - costituisce una forte sollecitazione per il sistema nazionale, chiamato a superare la tendenza alla frammentazione delle politiche pubbliche per adottare strategie e priorità condivise tra i diversi livelli governo.

L'impianto normativo definito dalle riforme citate sembra innestarsi in modo coerente all'interno di questo scenario, essendo diretto a contemperare la perdurante esigenza di risanamento e consolidamento dei conti pubblici con quella di una contestuale riquilibrata della spesa, volta a migliorare la *performance* delle Amministrazioni pubbliche anche in termini di qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini e alle imprese.

In questa prospettiva, tra gli obiettivi comuni sottesi alla riforma della legge di contabilità e all'attuazione del federalismo fiscale, vi è quello, a ben vedere, di superare un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio, in base al quale è invalsa negli anni la tendenza a rifinanziare in modo inerziale le politiche di spesa in essere, senza valutarne attentamente l'efficienza e l'efficacia in relazione alle priorità e agli obiettivi che si intendono conseguire.

L'armonizzazione dei sistemi contabili, la maggiore trasparenza dei documenti di bilancio, la previsione di un orizzonte pluriennale per la programmazione della spesa, così come l'attribuzione di una maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali, la definizione di costi e fabbisogni *standard* e dei relativi percorsi di convergenza e il potenziamento e l'estensione del perimetro delle attività di monitoraggio, controllo, verifica e valutazione della spesa pubblica, si inquadrano nella logica di complessivo ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni, volto in definitiva a garantire un'attuazione delle politiche pubbliche più strategica e orientata ai risultati.

Risultati che per la prima volta dovranno tener conto in modo sistematico delle priorità indicate in sede europea e in particolare dei cinque macro-obiettivi della "Strategia Europa 2020", che coinvolgono, tra le altre, le politiche relative all'occupazione, alla ricerca ed innovazione, all'energia e alle infrastrutture, ossia ambiti di intervento che investono anche le competenze legislative ed amministrative degli enti territoriali, ed in particolare delle Regioni.

Da queste brevi considerazioni sembra emergere come le riforme avviate sul versante della disciplina contabile e dell'attuazione del federalismo fiscale siano in realtà fortemente connesse e complementari, in quanto ispirate ad una medesima logica di razionalizzazione ed efficientamento del processo di programmazione, allocazione e gestione delle risorse finanziarie pubbliche e di responsabilizzazione dei diversi attori istituzionali.

### ***Le modifiche alla disciplina contabile alla luce della nuova governance economica europea***

La recente introduzione, a livello europeo, 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 aggiornare i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale.

Con la legge 7 aprile 2011, n. 39<sup>3</sup>, sono state pertanto apportate talune modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica, volte, in via generale, ad assicurare in modo ancor più stringente la coerenza della programmazione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea.

A tal fine sono stati rivisitati il ciclo, la denominazione ed il contenuto dei principali 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.

Sono state, invece, confermate le rilevanti innovazioni già introdotte con la riforma del 2009, quali l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa contabile a tutto il perimetro della PA, il metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi, la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per i diversi sottosectori del conto della PA e l'indicazione di previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA.

### ***La nuova articolazione del ciclo di bilancio***

Per quanto concerne, segnatamente, il ciclo di bilancio, mentre la riforma della disciplina contabile del 2009 aveva posticipato al 15 settembre il termine di presentazione al Parlamento dello schema di Decisione di finanza pubblica al fine di disporre di un quadro previsionale,

---

<sup>3</sup> *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri* (Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 84 del 12 aprile 2011).

economico e di finanza pubblica più aggiornato di quello disponibile al 30 giugno (data di presentazione del vecchio DPEF), le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità, allineandosi con il nuovo calendario stabilito in sede europea, anticipano alla prima parte dell'anno l'intero processo di programmazione nazionale, fissando al **10 aprile** la data di **presentazione alle Camere**, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del **Documento di Economia e Finanza** (DEF).

A seguito delle modifiche introdotte alla disciplina di bilancio, il DEF diviene il principale strumento della programmazione economico finanziaria, sostitutivo della Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) e della Decisione di finanza pubblica (DFP). I contenuti specifici del Documento sono articolati in tre sezioni, che ricomprendono sia lo schema del Programma di stabilità, sia lo schema del Programma nazionale di riforma; questi ultimi documenti, dopo il vaglio parlamentare, dovranno essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.

La **prima sezione** espone lo schema del **Programma di stabilità**, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico. In tale ambito, nel confermare il principio, già introdotto dalla legge 196/09, della programmazione triennale delle risorse, si prevede che l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per i sottosettori del conto della PA sia accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**; la sezione deve, inoltre, contenere le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

La **seconda sezione** contiene una serie di dati e informazioni che il Governo era in passato tenuto a fornire nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica e della Decisione di finanza pubblica. In questa sezione è previsto che siano individuate **regole generali**

sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa.

La **terza sezione** contiene, infine, lo **schema del Programma Nazionale di riforma (PNR)**, recante gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per tale Programma. Il PNR, che costituisce la più rilevante novità del DEF, è un documento strategico che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova "**Strategia Europa 2020**".

In tale ambito sono indicati:

- lo **stato di avanzamento delle riforme avviate**, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- le **priorità del Paese**, con le **principali riforme da attuare**, i **tempi** previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- gli **squilibri macroeconomici** nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- i prevedibili **effetti** delle **riforme** proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della **competitività** del sistema economico e di aumento dell'**occupazione**.

La presentazione, nella prima metà del mese di aprile, del DEF consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma. Quest'ultimo documento potrà, inoltre, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea.

Al fine di garantire una **partecipazione degli enti territoriali** al processo di programmazione economico-finanziaria, entro il medesimo termine del 10 aprile, il DEF è altresì inviato alla **Conferenza permanente**



**per il coordinamento della finanza pubblica<sup>4</sup>**, affinché essa esprima il proprio parere in tempo utile per le deliberazioni parlamentari.

Al fine di assicurare, invece, nel corso del Semestre europeo, un pieno e tempestivo **coinvolgimento del Parlamento nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle istituzioni dell'Unione europea**, le modifiche introdotte alla disciplina contabile prevedono che tali atti, contestualmente alla loro ricezione, siano trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame e dell'esercizio delle **attività di controllo parlamentare**.

Nella medesima prospettiva si prevede, inoltre, che entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'UE elaborate dal Consiglio europeo, il Ministro dell'economia riferisca alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

Entro il **30 giugno** di ciascun anno il **DEF** è integrato da un apposito **allegato** – che il Ministro dell'economia è tenuto a trasmettere alle Camere – in cui sono riportati i risultati del **monitoraggio degli effetti sui saldi** di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle **manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno**, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

Sulla base del PNR e del Patto di Stabilità, nel mese di giugno la Commissione europea dovrebbe elaborare le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati. Successivamente, entro il mese di luglio, il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, dovrebbero esaminare ed approvare le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

---

<sup>4</sup> La Conferenza, che si configura quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, è stata istituita dal decreto legislativo 68/2011, recante anche disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario.

Una volta completato il processo di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo, e al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee, è prevista la presentazione, entro il **20 settembre** di ciascun anno, di una **Nota di aggiornamento** del Documento di economia e finanza.

In coerenza con quanto previsto per il DEF, il Governo, qualora sia necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, è tenuto ad inviare, entro il 10 settembre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi. Le linee guida sono altresì trasmesse, entro il 10 settembre, alle Camere, cui è in seguito trasmesso anche il parere espresso su di esse dalla Conferenza.

Quale norma di chiusura, la legge di contabilità - come novellata ai sensi della citata legge 7 aprile 2011, n. 39 - prevede, infine, che il Governo, qualora per le medesime finalità di aggiornamento previste per la presentazione della Nota, ovvero per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda **aggiornare gli obiettivi** programmatici di finanza pubblica, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari **interventi correttivi**, sia tenuto a trasmettere una **relazione al Parlamento**, recante le ragioni dell'aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché l'indicazione degli interventi correttivi che si intendono adottare.

Per quanto concerne gli altri adempimenti del ciclo di bilancio, la riforma introdotta dalla legge 39 del 2011 non ha modificato la fase di attuazione degli obiettivi programmatici, che dovrà essere realizzata in autunno, attraverso la presentazione alle Camere, entro il 15 ottobre di ciascun anno, del **disegno di legge di stabilità** e del **disegno di legge del bilancio** dello Stato, che compongono la manovra di finanza pubblica su base triennale.

Entro il successivo mese di gennaio dovranno essere presentati gli eventuali **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica, che sono stati a loro volta precedentemente indicati nel DEF ovvero nella Nota di aggiornamento del medesimo.

### ***Le disposizioni in materia di stabilità finanziaria***

Le modifiche apportate alla disciplina contabile non si limitano ad incidere sul complessivo processo di programmazione economica di medio termine, bensì introducono nuovi **criteri di prudenzialità della gestione finanziaria**, finalizzati ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In tale prospettiva, in coerenza con le richieste dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente, l'articolo 3 della legge 39/2011, modificando il disposto dell'art. 11, comma 6, della legge 196 del 2009, consente **l'utilizzo del risparmio pubblico** a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità **unicamente per finanziare riduzioni di entrata** e solo a condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Nella medesima logica s'inscrive il comma 1-*bis*, inserito nell'ambito dell'art. 17 della legge di contabilità, recante il **divieto di utilizzare** a copertura di nuovi oneri finanziari le **maggiori entrate correnti** che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, nonché l'espressa previsione che l'eventuale "**extra gettito**" connesso ad un miglioramento del quadro economico possa essere **destinato solo al miglioramento dei saldi** di finanza pubblica.

Un'ulteriore modifica volta a rafforzare la disciplina fiscale in conformità a uno schema di programmazione e di bilancio ispirato a procedure e regole di tipo "**top down**"<sup>5</sup>, consiste, infine, nella previsione, introdotta nell'ambito di una delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, contenuta nell'art. 40 della legge 196/2009, della possibilità di fissare "**tetti**" di spesa **all'intero aggregato delle risorse iscritte nel bilancio**, ivi comprese pertanto anche quelle non rimodulabili, ferma restando la necessità di tenere conto della loro peculiarità.

---

<sup>5</sup> Si tratta di un approccio in base al quale si fissano determinate grandezze (per esempio tetti di spesa) *ex ante*, a monte delle ulteriori decisioni.

La necessità di rafforzare gli strumenti di disciplina finanziaria in presenza di interventi di riduzione delle dotazioni di spesa delle amministrazioni – interventi effettuati con le due manovre intervenute nei mesi di luglio e di agosto 2011, rispettivamente con i decreti-legge 98 e 138 – trova riscontro nelle norme dettate dal DL 13 agosto 2011, n. 138, che, allo scopo di consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento dei consistenti obiettivi di risparmio stabiliti dal decreto medesimo, introduce una significativa **deroga alle norme di flessibilità delle dotazioni di bilancio**. Viene in proposito previsto, limitatamente al quinquennio 2012-2016, che ciascun Ministero possa rimodulare tutte le dotazioni finanziarie del proprio stato di previsione, comprese, dunque, **anche le spese non rimodulabili**. Trattandosi, com'è evidente, di spese che possono in molti casi corrispondere ad obbligazioni relative a diritti soggettivi (ad esempio stipendi, pensioni, ed altre spese fisse), tale facoltà di rimodulazione va esercitata con alcuni vincoli, indicati nella norma: non deve pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle norme sostanziali; non può essere superiore a prefissati limiti (in particolare, il 5 per cento delle risorse complessivamente stanziare qualora si tratti di spese non rimodulabili); infine, vige l'obbligo di trasmettere il provvedimento di variazione alle Camere, per il parere delle competenti Commissioni. Contestualmente la norma sopprime la precedente disciplina derogatoria – più limitata, in quanto concernente le sole spese rimodulabili – dettata dal DL 6 luglio 2011, n. 98.

### ***L'armonizzazione dei sistemi contabili e la riforma dei controlli di ragioneria***

Tra gli ulteriori interventi di riforma derivanti dalla nuova disciplina contabile occorre, infine, richiamare il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, recante l'attuazione della delega sull'**armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio** delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali, nonché il decreto legislativo **30 giugno 2011, n. 123, di riordino dei controlli di regolarità amministrativa e contabile** e per il **potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa**.

Per quanto concerne l'armonizzazione contabile – attuata con distinto decreto legislativo, ai sensi della legge 42/2009, anche per gli enti territoriali – essa è finalizzata a **migliorare i profili di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo della finanza pubblica**, nonché quelli di raccordo della disciplina contabile interna con quella adottata in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

L'armonizzazione dei sistemi contabili risponde, in tal senso, all'esigenza di sopperire a diverse criticità rilevate nel sistema previgente, quali: le carenze di uniformità delle procedure e dei sistemi contabili, anche da parte di enti appartenenti allo stesso comparto; la mancanza di coordinamento dei principi contabili generali con quelli per il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche; la difficoltà di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla normativa comunitaria in materia di disavanzi pubblici eccessivi nell'ottica di una maggiore trasparenza e affidabilità dei dati della finanza pubblica.

Tra le innovazioni principali introdotte dal provvedimento, figurano l'obbligo, nei confronti delle predette pubbliche amministrazioni, di conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai **principi contabili generali** descritti nell'allegato 1 del decreto legislativo e definiti come “regole fondamentali di carattere generale”, nonché la previsione, ai fini del consolidamento e monitoraggio dei conti, di un **Piano dei conti integrato**, costituito da conti che rilevano, contestualmente, entrate e spese, sia in termini di contabilità finanziaria, sia in termini di contabilità economico patrimoniale; considerata la portata di tale ultima innovazione, il passaggio definitivo al sistema integrato di scritturazione contabile è previsto a partire dall'esercizio 2014. Particolare rilievo assume, inoltre, la previsione di un **sistema di indicatori di risultato** semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. In tale prospettiva, s'introduce il “Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio”, stabilendone anche il raccordo con i sistemi di misurazione delle *performance* previsti dalla legge 15/2009 e dai successivi decreti legislativi attuativi.

Per quanto attiene alla riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e al potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della

spesa, il decreto legislativo **123/2011**, adottato in attuazione dell'articolo 49 della legge di contabilità e di finanza pubblica, si pone in una prospettiva di continuità con le esperienze maturate in materia di rafforzamento del sistema dei controlli e attività di analisi e revisione della spesa, affiancando al **controllo giuridico-contabile** - basato su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale - una **valutazione dei risultati effettivamente raggiunti**, volta ad individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite, al fine ultimo di favorire per questa via una migliore programmazione e allocazione delle risorse finanziarie da parte delle amministrazioni, agevolando, conseguentemente, il consolidamento dei conti pubblici.

Il provvedimento provvede quindi a razionalizzare e riorganizzare le diverse disposizioni normative stratificatesi in materia di controlli di ragioneria e contenute in fonti normative di diverso rango, dando inoltre valenza normativa a taluni orientamenti o decisioni derivanti dalla giurisprudenza contabile.

In questo quadro, viene in particolare confermato e rafforzato il ruolo del Dipartimento della **Ragioneria Generale dello Stato** presso il Ministero dell'economia e finanze, al quale è demandato il compito di adottare i provvedimenti necessari per assicurare l'adeguatezza e la coerenza del controllo, al fine di garantire la **proficuità**, la **correttezza** e la **regolarità delle gestioni**. Si provvede inoltre a riordinare il sistema dei controlli di ragioneria – fermo restando il controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei Conti - sulla base di un approccio volto a privilegiare l'aspetto effettivo e sostanziale del controllo, rispetto a quello formale dell'osservanza delle norme che sovrintendono l'atto controllato.

### ***Le attività di analisi e valutazione della spesa***

L'esigenza di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'individuazione d'interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, sono divenuti, negli ultimi anni, temi fondamentali della politica finanziaria e di bilancio, resi oggi ancor più stringenti alla luce del percorso di consolidamento dei conti

pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica recentemente concordati in sede europea.

E' in questa prospettiva che si colloca l'avvio, sin dalla XV legislatura, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, **spending review**.

Tale programma si configura come uno strumento innovativo di programmazione economico-finanziaria, volto a fornire una metodologia sistematica per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Tra gli obiettivi sottesi ad un programma di revisione della spesa vi è, come accennato, quello di superare un approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio, in base al quale si è in passato registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere. Attraverso tale metodo s'intende, pertanto, realizzare in via tendenziale il **passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica incrementale** al principio, sperimentato in altri ordinamenti e adottato in campo aziendale, del cosiddetto **bilancio a base zero** (*zero base budgeting*).

A questa finalità si aggiunge quella di implementare nella Pubblica Amministrazione le **attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa** e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di precisi indicatori verificabili *ex post*.

Avviato in via sperimentale in base alle disposizioni della legge finanziaria 2007, il programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente con la legge finanziaria per il 2008 e la sua realizzazione è stata affidata alla Ragioneria generale dello Stato, con il coordinamento del Servizio studi dipartimentale ivi incardinato.

Successivamente, la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, oltre a prevedere la **graduale estensione del programma alle altre**

**amministrazioni pubbliche**, ha disposto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, da realizzarsi in collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, attraverso la costituzione di appositi **nuclei di analisi e valutazione della spesa**. E' stata, inoltre, prevista la presentazione, ogni tre anni, di uno specifico **rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato**, volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle medesime amministrazioni.

Conformemente ai principi contenuti nella legge di contabilità, il predetto decreto legislativo 123/2011 pone in risalto la **funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione** della spesa, qualificata come attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Tali attività dovranno essere realizzate mediante l'elaborazione e l'affinamento di metodologie - provenienti anche dall'analisi economica e statistica - per la **definizione dei fabbisogni di spesa**, la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della spesa medesima, in termini di quantità e di qualità.

Un ruolo centrale in questo processo di riqualificazione della spesa riveste la individuazione dei **costi e dei fabbisogni standard**, prevista espressamente dall'articolo 9 del DL 98/2011 (convertito, con modificazioni, dalla L. 111/2011), che dispone, a decorrere dal 2012, l'avvio di un ciclo di analisi e valutazione contabile diretto alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale definizione, che implementa in concreto la *spending review*, si dovrà realizzare all'esito di una serie di adempimenti da parte delle amministrazioni interessate, precisati nella norma suddetta. In particolare si prevede che sulla base dei risultati dell'analisi andranno stipulati appositi accordi tra le amministrazioni medesime ed il Ministero dell'economia e delle finanze, nei quali si indicheranno le misure (da inserire nella legge di



stabilità o nei provvedimenti ad essa collegati) necessarie a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno individuati. Analoghe disposizioni, anche esse tese ad una revisione e a dare maggiore efficienza alla spesa pubblica, sono dettate dall'articolo 01 della legge 14 settembre 2011, n. 148 (di conversione del DL 138/2011).

Per le amministrazioni centrali dello Stato le attività di analisi e valutazione della spesa si svolgono nell'ambito dei **nuclei di analisi e valutazione della spesa**, previsti ai sensi dell'articolo 39 della legge 196/2009. All'Ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale è attribuito il compito di supportare il programma di lavoro dei nuclei e di proporre strumenti e misure per rafforzare il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche, anche tramite il citato rapporto triennale sulla valutazione e analisi della spesa. All'attività di analisi e valutazione della spesa concorrono ulteriori soggetti, quali gli uffici centrali di bilancio, le Ragionerie territoriali dello Stato e i Servizi ispettivi di finanza.

In conformità ai principi di delega della legge 196/2009, per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione della spesa si prevede il **potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale** dello Stato, chiamata a svolgere, con il coordinamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, un ruolo centrale.

E' infine previsto che il programma di analisi e valutazione della spesa, inizialmente previsto per le sole amministrazioni centrali dello Stato, sia **progressivamente - ed in via sperimentale - esteso alle altre amministrazioni sottoposte alla vigilanza dei Ministeri**, in collaborazione con le amministrazioni vigilanti.

Viene, infine, affermato il principio in base al quale le altre amministrazioni pubbliche svolgono attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito della propria autonomia.

Sebbene restino **escluse dal programma** di analisi e valutazione della spesa le **Regioni** e le **Province autonome** di Trento e di Bolzano, gli **enti**

**locali** e gli enti del Servizio sanitario nazionale, per tali enti le disposizioni introdotte dal decreto legislativo costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

A tale ultimo riguardo, è appena il caso di evidenziare come il **processo di attuazione del federalismo fiscale** – che pone al centro il superamento della spesa storica ed il passaggio ai costi e ai fabbisogni *standard* – possa costituire, a ben vedere, la sede propria entro la quale potrebbe essere avviato un esteso **processo di riqualificazione della spesa degli enti decentrati** riconducibile, tra l'altro, ai grandi comparti della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione, del trasporto pubblico locale, nonché alle funzioni fondamentali esercitate dagli enti locali.

### ***Il processo di attuazione del federalismo fiscale***

Nel corso dell'ultimo anno ha preso avvio il processo di attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale.

Nel mese di marzo 2010 è stata costituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – prevista dall'articolo 3 della legge 42/2009 - e alla data di stesura del presente Rapporto sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale:

- il **decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85**, recante l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- il **decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156**, recante l'attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale;
- il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216**, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province;
- il **decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23**, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale;
- il **decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68**, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e

delle Province, nonché di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario;

- il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- il **decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.
- il **decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149**, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

Occorre inoltre ricordare come nel frattempo siano intervenuti dei mutamenti del quadro normativo concernenti, segnatamente, i **nuovi termini di delega** introdotti con la **legge n. 85 del 2011**. Il termine generale per l'esercizio della delega, originariamente fissato in 24 mesi (21 maggio 2011)<sup>6</sup>, è stato prorogato di 6 mesi (21 novembre 2011) da parte della **legge 8 giugno 2011, n. 85**<sup>7</sup>, che ha novellato alcune disposizioni della legge 42 del 2009. La citata legge, oltre ad estendere a 3 anni il termine (fissato originariamente a 2 anni) per l'emanazione dei decreti legislativi correttivi, ha inoltre previsto l'estensione da 60 a 90 giorni del termine per l'emanazione dei pareri da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio, sopprimendo contestualmente la disposizione che prevedeva la possibilità di richiedere una proroga di 20 giorni del relativo termine.

Nel complesso, la **gran parte dei principi e criteri direttivi della delega trova ora riscontro nella legislazione delegata**, anche se il percorso di attuazione non può ancora ritenersi completato, atteso che, ad esempio, sussistono diverse fattispecie di **principi attuabili con più decreti legislativi**, mentre numerose norme delegate recano altresì **rinvii ad ulteriori provvedimenti di rango secondario** per specifici profili attuativi.

---

<sup>6</sup> La legge 5 maggio 2009 n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009, è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

<sup>7</sup> La legge 8 giugno 2011, n. 85, recante "Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 giugno 2011, n. 139, è entrata in vigore il 18 giugno 2011.

L'unico decreto legislativo formalmente mancante appare quello relativo alle funzioni ed alle risorse umane e materiali previste dall'articolo 24, comma 5, lettera a) della legge 42 del 2009, alla cui futura emanazione fa espressamente rinvio il D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, sull'ordinamento transitorio di Roma Capitale. Potrebbero inoltre intervenire ulteriori decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, all'esito della procedura in tal senso prevista dall'articolo 23 della delega, il cui termine di attuazione, peraltro, è per tale norma stabilito in 48 mesi dall'entrata in vigore della legge 42.

Per quanto concerne i profili d'interesse dal punto di vista dell'applicazione delle nuove e inedite procedure di esame parlamentare degli schemi dei decreti legislativi e, in generale, del ruolo del Parlamento nel complessivo processo di attuazione del federalismo fiscale, è possibile formulare alcune prime considerazioni che possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, vanno segnalate le diverse novità registrate in relazione alla fase **dell'istruttoria legislativa** dei provvedimenti sottoposti all'esame della Commissione, quali:

- a) l'adozione del metodo delle **audizioni congiunte** della **Commissione bicamerale** con la **V Commissione Bilancio** della Camera, che sono state svolte in diverse occasioni ai fini di economia procedurale e per condividere il patrimonio informativo utile alla redazione dei pareri parlamentari, evitando in tal modo dispendiose duplicazioni; ciò anche in relazione alla circostanza che le tre Commissioni coinvolte sono chiamate a rendere il proprio parere direttamente al Governo, entro il medesimo termine e con gli stessi effetti procedurali;
- b) l'attivazione, a fini conoscitivi e consultivi, del cosiddetto "**Comitato dei 12**", ossia del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge 42 del 2009, al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni;
- c) l'intervento nell'ambito delle attività istruttorie del **Comitato per la legislazione**, che su richiesta della Commissione bicamerale ha espresso il proprio parere su taluni degli schemi di decreto sottoposti

al suo esame; rilievi e osservazioni sono stati anche formulati dalle singole Commissioni permanenti di Camera e Senato in relazione ai profili di competenza di volta in volta emergenti nell'ambito dell'esame degli schemi di decreto legislativo.

Oltre a tali aspetti, l'esperienza del primo anno di attività degli organi parlamentari deputati all'esame dei provvedimenti attuativi della legge 42 denota l'affermarsi di un **metodo improntato sul confronto e su un'intensa collaborazione tra Governo e Parlamento**, che si è inverteva anche attraverso lo svolgimento, in sedi informali, di numerosi incontri preliminari tra membri dell'Esecutivo, parlamentari e strutture tecniche di supporto.

A tale esito hanno concorso diversi fattori.

Da una parte, l'esigenza di **armonizzare in via preventiva i contenuti dei pareri formulati** dalla Commissione bicamerale e dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento competenti per i profili di carattere finanziario, in modo tale da evitare eventuali profili di contrasto nelle diverse pronunce parlamentari, che ne avrebbero potuto indebolire la valenza.

Dall'altra parte, l'esigenza – in questo caso di natura politica e indotta dalla composizione sostanzialmente paritaria della Commissione bicamerale tra gruppi di maggioranza e di minoranza e dalla peculiare previsione di due relatori espressione dei relativi gruppi – di pervenire ad **intese tra i diversi gruppi sui testi delle proposte di parere quanto più ampie possibile**, anche al fine di evitare l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 2, comma 4, della legge di delega, ai sensi del quale il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, è tenuto a ritrasmettere i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e a rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Tale ultima fattispecie si è verificata una sola volta – concludendosi con l'approvazione da parte di ciascuna delle due Camere di una risoluzione con cui si è valutato favorevolmente il testo proposto dal Governo - in relazione all'emanazione dello schema di decreto sul federalismo fiscale municipale.

Un ulteriore aspetto rilevante concernente il procedimento di adozione dei decreti legislativi, è relativo all'attuazione del comma 3 dell'articolo 2 della legge 42 del 2009, il quale prevede che gli schemi di decreto legislativo siano adottati previa **intesa in sede di Conferenza unificata**. Tale intesa, com'è noto, non è considerata presupposto necessario e vincolante per l'esercizio del potere delegato da parte del Governo: è previsto, infatti, che, in mancanza della stessa, e trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui gli schemi dei decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri possa comunque deliberare, approvando allo stesso tempo una relazione, trasmessa alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. Tale situazione si è determinata in relazione all'esame dello schema di decreto sul cosiddetto federalismo demaniale, su quello relativo al federalismo fiscale municipale, nonché sullo schema in materia di interventi speciali e su quello relativo ai meccanismi premiali e sanzionatori.

E' utile, inoltre, evidenziare come anche negli altri casi, ossia laddove l'intesa è stata raggiunta, il Parlamento, in sede di esame degli schemi di decreto, ha mostrato in linea generale una spiccata autonomia di giudizio, posto che **i testi frutto dell'intesa tra Governo e autonomie non sempre sono stati puntualmente recepiti nei pareri espressi** dagli organi parlamentari. Al riguardo, si veda, da ultimo, il parere espresso dalla Commissione bicamerale sullo schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, che non contiene diverse parti del testo che erano invece contemplate nel testo dell'intesa siglata in Conferenza unificata.

Una notazione d'interesse attiene, infine, alla **struttura dei pareri** resi dalla Commissione bicamerale e al loro **tasso di recepimento** da parte dell'Esecutivo.

In proposito, occorre evidenziare come proprio l'intensa attività, sopra richiamata, di confronto preliminare tra rappresentanti del Governo e del Parlamento sui contenuti degli schemi di decreto abbia condotto, in diversi casi, alla formulazione di un **parere favorevole recante un'unica condizione interamente sostitutiva del testo** deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri. Nel caso degli schemi di decreto legislativo in

materia di federalismo municipale, autonomia di entrata di Regioni e Province, risorse aggiuntive ed interventi speciali (poi divenuti, rispettivamente, i decreti legislativi 23, 69 ed 88 del 2011) il testo normativo sottoposto alle Camere è stato, infatti, intermente riformulato in sede di espressione del parere, e il Governo, in sede di approvazione definitiva dei decreti legislativi, si è conformato in modo puntuale ai pareri resi.

Conclusivamente, è possibile affermare come le innovative procedure di esame degli schemi di decreto legislativo previste dalla legge 42/2009 e la loro concreta applicazione sul piano parlamentare abbiano determinato, in via di fatto, l'avvio di una sorta di **metodo di co-legislazione tra Governo e Parlamento**, che ha valorizzato la centralità del Parlamento nell'attuazione del sistema di governo multilivello delineato dal Titolo V della seconda parte della Costituzione.