



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Facoltà di Scienze politiche, Sociologia,
Comunicazione

MASTER
in
*Istituzioni parlamentari europee
per consulenti d'Assemblea*

**"Le riforme europee in materia di finanza
pubblica e il ruolo delle regioni nell'attuazione
degli obblighi comunitari"**

Relatore:
Chiar.mo Prof. G. Mazzola

Allievo:
Dott. Giorgio Cucuzza

A.A. 2013/2014

Capitolo I
**L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria
e ruolo delle Regioni**

SOMMARIO: 1.1. Premessa. – 1.2. Il quadro normativo comunitario ed i suoi effetti negli ordinamenti interni dei Paesi membri. – 1.3. Il recepimento del diritto dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano. – 1.4. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli obblighi comunitari. – 1.5. La normativa comunitaria in materia di politica economica e di bilancio.

1.1. – Premessa

Preliminarmente si intende esaminare la tematica dell'attuazione e del recepimento degli obblighi comunitari da parte degli Stati membri ed in particolare dello Stato e delle Regioni italiane, partendo dall'analisi del sistema normativo comunitario.

Quest'ultimo si presenta ancora non ben definito ed in continua evoluzione. In questo contesto, assumono un ruolo centrale i regolamenti e le direttive *self-executing*, dotati di efficacia diretta all'interno degli ordinamenti nei Paesi membri.

A proposito delle direttive, si continuano a registrare due problematiche: in primo luogo, la questione riguardante l'effetto solo "verticale" delle direttive; in secondo luogo, il ritardo nel recepimento interno degli atti normativi comunitari. Più nel dettaglio, riguardo al primo aspetto, si nega ancora l'applicazione diretta da parte del giudice nazionale di una direttiva comunitaria nei rapporti tra privati. In questi casi, l'unica tutela possibile rimane il recepimento della normativa *de qua* da parte dello Stato, così da renderla direttamente invocabile anche nei rapporti orizzontali.

A quest'aspetto risulta strettamente connessa anche l'altra problematica . Lo Stato Italiano, infatti, sistematicamente ritarda nell'adozione degli obblighi comunitari, incorrendo così nella procedura d'infrazione della Commissione europea e, conseguentemente, in pesanti

sanzioni pecuniarie. Per ovviare ai ritardi istruttori in tema di recepimento delle direttive, il nostro Paese già da alcuni anni si è dotato di una normativa di recepimento, avente cadenza annuale, volta ad omologare l'ordinamento italiano a quello comunitario.

Un ruolo attivo, sempre nel recepimento del diritto di matrice comunitaria, è altresì riconosciuto alle Regioni, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del Titolo V. In particolare, queste ultime possono, nelle materie di propria competenza, direttamente dare attuazione agli obblighi comunitari, sebbene si riconosca il potere di sostituirsi da parte dello Stato, in caso di inerzia delle Regioni, predisponendo una normativa di recepimento destinata a venire meno allorquando queste ultime provvedano a darvi attuazione.

Particolarmente delicata appare, infine, l'attuazione degli obblighi comunitari in materia di politica economica e di bilancio, dal momento che l'Europa mira al raggiungimento di condizioni finanziarie "sane" per tutti gli Stati aderenti, dettando norme per la risoluzione dei pericoli d'inflazione all'interno del mercato unico e dei deficit pubblici degli Stati nazionali maggiormente indebitati. Quest'ultime tematiche saranno analizzate nella seconda parte del presente lavoro.

1.2. – Il quadro normativo comunitario ed i suoi effetti negli ordinamenti interni dei Paesi membri.

L'unione Europea rappresenta ancora oggi un'istituzione complessa e "in divenire", che non conosce ancora un vero e proprio sistema normativo strutturato in maniera simile a quello definito in ciascuno dei paesi dell'Unione.

Al fine di ricostruire un quadro sommario delle fonti, la distinzione fondamentale da cui partire è quella tra diritto convenzionale e diritto derivato, o tra diritto primario e diritto secondario.

Invero, il diritto convenzionale è costituito dai Trattati con cui l'UE è stata istituita e successivamente ampliata: a partire dal Trattato istitutivo della Comunità Europea (Trattato di Roma, entrato in vigore il 1° gennaio 1958) si è giunti al Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009¹). I Trattati, nello specifico, occupano una posizione gerarchica superiore rispetto alle altre fonti; quest'ultime trovano proprio nei Trattati la loro legittimazione ed il loro fondamento. Tutti gli atti emanati dagli organi dell'UE, infatti, sono fondati sulla cosiddetta base giuridica: una determinata disposizione contenuta nei Trattati che attribuisce alle istituzioni il potere di adottare un determinato atto, indicando anche la procedura decisionale da seguire. Ciononostante, accade spesso che per alcune materie si creino dei contrasti all'interno delle istituzioni comunitarie o tra queste ultime e gli Stati membri².

Il suddetto sistema si differenzia notevolmente da quello delineato, sul versante interno, dall'art. 117 Cost., che organizza invece le attribuzioni tra Stato e Regioni per "materie".

Vengono considerate, inoltre, fonti di diritto primario anche i Protocolli e gli Allegati ai Trattati. Tale affermazione è avallata dall'art. 51 del TUE che

¹ In Italia, a causa delle elezioni politiche anticipate e della volontà di alcuni gruppi parlamentari di non procedere alla ratifica a camere sciolte, nonostante un appello informale in questo senso fosse stato fatto dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il disegno di legge presentato dal Governo Prodi II non fu votato. Il nuovo Governo Berlusconi IV ha dovuto quindi ripresentare un disegno di legge per procedere alla ratifica. Tale disegno di legge è stato in seguito approvato definitivamente dal Parlamento il 31 luglio 2008 promulgato dal presidente della Repubblica il 2 agosto 2008 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale n. 185 dell'8 agosto 2008 (Supplemento Ordinario n. 188)

² Al riguardo, va ricordata la sentenza del 5 ottobre 2000, causa C- 376/98, Germania c. Parlamento e Consiglio, in Racc. p. I-8419, in cui la Germania ha contestato l'adozione di un atto da parte degli organi dell'Unione, in quanto secondo la ricorrente, né la base giuridica indicata, né alcuna altra norma dei Trattati consentirebbe l'adozione dell'atto impugnato.

così dispone: «i Protocolli e gli Allegati ai Trattati ne costituiscono parte integrante». A questo proposito, comunque, va segnalato che i Trattati hanno effetto negli ordinamenti dei Paesi membri solo a seguito della ratifica da parte dello Stato.

Passando adesso al diritto derivato o secondario, bisogna fare una distinzione tra atti vincolanti e non vincolanti.

Tra gli atti non vincolanti vanno annoverati le raccomandazioni ed i pareri. In particolare, le prime sono costituite da inviti rivolti agli Stati membri ad uniformarsi a un determinato comportamento: assumono particolare importanza soprattutto le raccomandazioni espresse dalla Commissione, I pareri invece manifestano l'opinione di un Organo dell'Unione su una determinata materia.

Sebbene tali atti non siano del tutto privi di efficacia giuridica, anche grazie all'apporto della Corte di Giustizia, che ne ha confermato la funzione di guida per i Paesi membri, le raccomandazioni e i pareri dal punto di vista della loro efficacia vengono ricompresi nella nozione di *soft law*. Tali atti, infatti, non pongono norme vincolanti e sanzionabili, restando lo Stato membro, che ha richiesto il parere o a cui è rivolta la raccomandazione, libero di seguire o meno l'atto in questione o di uniformarsi ad esso. Le raccomandazioni ed i pareri, tuttavia, a volte precedono (come, nel caso, dei libri verdi o dei libri bianchi) o seguono l'adozione di un atto vincolante, avendo dunque efficacia diretta all'interno dei Paesi membri.

Per quanto riguarda gli atti normativi vincolanti(ovvero le vere e proprie fonti del diritto comunitario) si distinguono tre tipologie di atti: i regolamenti, le direttive e le decisioni.

I regolamenti sono norme di portata generale, che si rivolgono a tutti gli Stati membri in maniera generale ed astratta. Nello specifico pongono delle regole di comportamento che sono rivolte non a soggetti predeterminati in funzione della loro situazione particolare bensì a tutti i soggetti dell'Unione. Questi atti, inoltre, sono interamente obbligatori, nel senso che lo Stato non potrà applicare il regolamento parzialmente, salvo che non sia il regolamento

stesso a prevederlo. Il regolamento dunque dovrà essere rispettato nella sua interezza in tutti i suoi elementi.

La diretta applicabilità, che si distingue dall'efficacia diretta (caratteristica propria delle direttive), consente la produzione di effetti immediati (dei regolamenti) all'interno degli ordinamenti dei Paesi membri, senza la interposizione di alcun atto normativo interno. In effetti, nello stesso momento in cui interviene l'entrata in vigore del regolamento nell'ordinamento comunitario, l'atto *de quo* è applicabile anche all'interno di ciascun ordinamento nazionale. Tuttavia, tale affermazione, soprattutto in passato, è stata smentita da quei Paesi (come l'Italia), la cui prassi era di incorporare i regolamenti comunitari in successivi decreti legislativi, come rilevato dalla Corte di Giustizia³. A tal fine, la Corte Costituzionale, nella famosa sentenza I.C.I.C. nel 1975⁴, tenendo presente le indicazioni della Corte di Giustizia, ha statuito che *«la successiva emanazione di norme legislative interne, anche se aventi lo stesso contenuto dei regolamenti comunitari, comporta non soltanto la possibilità di differirne, in tutto o in parte, (...), ma anche una ben più grave conseguenza, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia ...»*.

Orbene, grazie a questa sentenza, diversi contrasti tra l'Italia e le istituzioni UE si sono appianati ma non del tutto risolti. Solo a seguito della previsione della «Legge Comunitaria», questi ultimi si sono quasi definitivamente risolti. Rimane ferma, tuttavia, la possibilità per gli ordinamenti dei Paesi membri di adottare provvedimenti integrativi, purché non siano in contrasto con il regolamento in questione o non ne limitino la portata. Questa possibilità, invero, può essere espressamente prevista dal regolamento stesso o può discendere dal principio di leale collaborazione che ispira i rapporti tra UE e Stati membri⁵.

³ Sent. 10 ottobre 1973, causa 34/73, *Variola*, in *Racc.* p.981.

⁴ Sentenza 22 ottobre 1975, n. 232, in *Riv. dir. int.*, 1975, p. 766 e ss.

⁵ L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 202.

Tra gli atti normativi dell'Unione Europea assumono una rilevanza centrale le direttive. Qui, a differenza che per i regolamenti, il destinatario dell'atto è il singolo Stato membro, il quale, come dispone il terzo comma dell'art. 288 del TFUE, è vincolato "per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi". Lo Stato ha quindi un obbligo di risultato, che deve raggiungere entro il termine fissato dalla direttiva; ha invece discrezionalità per ciò che riguarda la scelta delle forme e dei mezzi⁶. In altre parole, entro il termine fissato dalla direttiva, lo Stato a cui è rivolta dovrà raggiungere quel determinato risultato, rimanendo libero nella scelta delle forme e dei mezzi.

La direttiva, dunque, rispetto ai regolamenti ha una portata individuale e non generale. Essa infatti è indirizzata ad uno o più Stati membri.

Peraltro, è previsto che il destinatario della stessa possa scegliere, in conformità al proprio ordinamento, la modalità di attuazione per meglio raggiungere l'obiettivo fissato dalla direttiva. Nella prassi, tuttavia, capita ormai spesso che la direttiva disponga già la procedura da seguire (è il caso delle c.d. direttive dettagliate), in modo da limitare la discrezionalità degli Stati membri, ottenendo così un'attuazione uniforme nei vari Paesi membri. In tal senso, infatti, occorre evidenziare che le direttive mirano prevalentemente ad ottenere il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in determinate materie⁷.

Analogamente ai regolamenti, poi, le direttive devono essere applicate interamente. Lo Stato, infatti, non può applicarle parzialmente o discrezionalmente. Tuttavia, è bene sottolinearlo ancora una volta, la direttiva impone un obbligo di risultato mentre i regolamenti un obbligo di mezzi: gli Stati membri, dunque, devono attuare la direttiva, rimando liberi nella scelta delle forme e dei mezzi.

Analizzando i regolamenti, si è discusso della diretta applicabilità: un aspetto che non è presente, invece, nelle direttive, che prevedono apposite misure di

⁶ R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino 2013, p. 426.

⁷ L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 203.

attuazione. In concreto, gli ordinamenti dei Paesi membri sono tenuti ad adattare ovvero a correggere il proprio ordinamento interno per assicurare il risultato prescritto dalla direttiva. Questo, chiaramente, non vuol dire che la direttiva non possa avere effetti diretti negli ordinamenti degli Stati aderenti.

Come già si è avuto modo di rilevare, la nozione di effetto diretto dell'atto normativo europeo è stata coniata dalla Corte di Giustizia. Tale caratteristica degli atti normativi europei consente di creare diritti soggettivi direttamente in capo ai singoli individui senza che vi sia bisogno dell'intervento statale. Questo effetto discende dalla struttura e della tipologia dell'atto; sarà, dunque, il destinatario delle norme a "riconoscere" le norme che hanno effetto diretto ossia che sono applicabili senza l'intermediazione di ulteriori atti (norme c.d. *self-executing*)⁸.

La ragione principale per cui la Corte di Giustizia ha introdotto la nozione di "effetto diretto" è stata quella di garantire la prevalenza del diritto europeo sul diritto interno dei Paesi membri, che, il più delle volte, ritardano nel recepire le norme comunitarie, lasciando i cittadini dell'Unione, conseguentemente, sprovvisti di adeguata tutela dei propri interessi e/o diritti.

Nonostante il diritto comunitario abbia compiuto grandi passi in avanti nell'applicazione e nell'efficacia diretta delle proprie norme, permane il problema dell'applicazione degli effetti diretti delle norme comunitarie solo nei rapporti "verticali". Tale meccanismo consente, infatti, ai cittadini di invocare davanti ai giudici nazionali una norma comunitaria solo nei confronti dello Stato o degli altri enti locali non già avverso un altro cittadino, dunque "orizzontalmente". Il problema non si presenta per i regolamenti, ma solo per le direttive che, per questo fatto, hanno posto i giudici nazionali in evidente difficoltà.

La problematica appena descritta è stata nuovamente affrontata dalla Corte di Giustizia – in maniera ancora poco chiara – invitando i giudici nazionali

⁸ R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 428.

ad una interpretazione conforme del diritto nazionale, finalizzata a rendere effettiva la disciplina comunitaria.

Ultima categoria di atti vincolanti sono, infine, le decisioni UE. Questi atti risultano obbligatori in tutti i loro elementi nonché direttamente applicabili al pari dei regolamenti. Tuttavia, a differenza di questi ultimi possono avere portata particolare. Possiamo distinguere, infatti, decisioni individuali rivolte sia agli Stati membri o ai singoli (in tal caso l'atto ha natura spiccatamente amministrativa) e decisioni generali rivolte a tutti i soggetti dell'Unione; tra queste, quelle più importanti sono prese dal Consiglio.

1.3. L'attuazione del diritto dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano.

Si è già avuto modo di osservare come il nostro ordinamento abbia sempre incontrato moltissime difficoltà nel garantire una puntuale osservanza degli obblighi comunitari: in particolare delle direttive, rispetto alle quali l'Italia ha accumulato, negli anni, notevoli ritardi a causa del mancato rispetto dei termini di scadenza in esse previsti.

Proprio per rimediare a tali inconvenienti, il legislatore ha regolamentato la materia con la legge n. 11 del 2005 c.d. "Legge Buttiglione", che ha abrogato e sostituito la legge n. 86 del 1989, anche nota come "Legge La Pergola", della quale tuttavia ne ha riprodotto l'impianto.

La Legge interviene in materia di attuazione degli obblighi di derivazione comunitaria per i quali si prevede di concentrare la gran parte dell'attività normativa necessaria per mettersi in regola in una legge annuale. In altri termini, si prevede che tutti gli anni debba essere adottata dal Parlamento una

legge che omologhi l'ordinamento nazionale a quello comunitario. Questa legge viene detta, per l'appunto, "Legge comunitaria", poiché serve a dare attuazione al diritto comunitario nell'ordinamento interno.

Da un punto di vista procedurale, la Legge comunitaria viene adottata dal Parlamento su proposta del Governo ed è volta ad attuare tutti gli obblighi comunitari che derivano non soltanto dall'attività normativa delle istituzioni ma anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Ai fini dell'adozione della legge comunitaria, il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno deve presentare al Parlamento, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e con gli altri Ministri interessati, un disegno di legge. In particolare, nella relazione che accompagna il disegno di legge si deve dar conto dello stato di conformità dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario. Si deve anche dar conto dell'eventuale omesso inserimento di direttive il cui termine di recepimento è già scaduto o scade nel periodo di riferimento.

Tuttavia, nonostante la previsione di una legge appositamente onnicomprensiva con scadenza annuale, è sempre possibile dare attuazione al diritto comunitario anche con leggi *ad hoc* che specificamente riguardino l'attuazione di determinate direttive. In altri termini, se tendenzialmente la Legge n. 11/2005 vuole che tutto ciò che riguardi l'attuazione del diritto comunitario, nel nostro Paese, sia contenuto nella Legge comunitaria, è però sempre possibile che il Parlamento decida di adottare una diversa legge ai fini dell'attuazione di una o più direttive comunitarie, anche al di fuori dei meccanismi della citata legge.

La Legge comunitaria può attuare gli obblighi comunitari nei seguenti modi: a) può contenere disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi da attuare: in tal caso, la Legge comunitaria conterrà al suo interno delle disposizioni che modifichino o abrogano determinate norme vigenti, che chiaramente siano in contrasto con il diritto comunitario; b) può conferire al Governo la delega legislativa ai sensi

dell'art. 76 Cost.: la Legge comunitaria, in questa ipotesi, indicherà anche quali sono gli atti comunitari alla cui attuazione si provvede attraverso la delega al Governo; c) può autorizzare il Governo ad adottare atti regolamentari attraverso la delegificazione nelle materie già disciplinate da legge ma non riservate alla legge; d) può prevedere l'autorizzazione all'attuazione della normativa comunitaria mediante atti amministrativi.

Dal quadro appena prospettato emerge, in definitiva, che spetta al Governo, in fase di elaborazione del disegno di Legge comunitaria, decidere quale di queste tecniche prediligere anche in relazione al sistema delle fonti interno: poiché nel nostro ordinamento ci sono molte leggi, molto spesso l'attuazione di un obbligo comunitario comporta l'esigenza di abrogare o modificare una legge e, quindi, occorre che siano scelti strumenti che abbiano, nel nostro sistema delle fonti, una forza tale da poter modificare la legge.

In particolare, nel caso in cui si opti per la tecnica della delega legislativa – invero la più utilizzata – nella Legge comunitaria si troveranno due tipologie diverse di principi e criteri direttivi: da un lato, principi e criteri direttivi generali, che valgono in relazione a tutta l'attività normativa delegata; dall'altro, invece, principi e criteri direttivi specifici che riguardano la singola direttiva o gruppi di direttive.

Nella Legge comunitaria troviamo, infine, degli allegati nei quali sono elencate tutte le direttive che devono essere attuate attraverso lo strumento della delega legislativa, del regolamento governativo o semplicemente in via amministrativa. Negli allegati si precisa, inoltre, se occorre o meno richiedere il parere preventivo del Parlamento sugli schemi dei decreti legislativi che verranno poi adottati dal governo.

Il Parlamento ha, da ultimo, approvato la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) che, abrogando a sua volta la legge 11 del 2005, ha riformato parzialmente le norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla predisposizione e all'attuazione della normativa europea.

La legge 234 del 2012, che ha trovato la sua prima applicazione nel 2013, prevede, *fra l'altro*, lo sdoppiamento della legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la *legge di delegazione europea*, che contiene le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie, e la *legge europea* che contiene disposizioni volte più in generale a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo.

Da un punto di vista squisitamente procedurale, su iniziativa del Governo, il Parlamento approva ogni anno, la legge di delegazione, che contiene appunto una delega al Governo per il recepimento delle direttive e degli ulteriori atti dell'UE. Sempre ogni anno viene approvata la legge europea, che, come la “vecchia” legge comunitaria, ha la funzione di adeguare le norme italiane a quelle europee.

Nel 2013, dunque, il Parlamento per la prima volta ha approvato rispettivamente la legge di delegazione europea e la legge europea.

Nonostante il Parlamento ed il Governo si adoperino per il rispetto degli obblighi comunitari, può accadere (e purtroppo in Italia il caso è frequente) che la Commissione Europea, su richiesta di uno Stato membro o d'ufficio, avvii un procedimento d'infrazione contro uno Stato inadempiente verso un obbligo derivante dal diritto comunitario.

Il procedimento in questione viene istaurato attraverso una “lettera di messa in mora”, che apre la c.d. fase pre -contenziosa, in cui la Commissione invita lo Stato a chiarire, entro un termine prefissato, la propria posizione. Se le osservazioni prodotte dallo Stato non convincono la Commissione, la stessa, tramite parere motivato, fissa un termine entro il quale lo Stato dovrà adempiere agli obblighi prescritti. Dopo il termine imposto dalla Commissione, se lo Stato sarà ancora inadempiente, si aprirà la fase propriamente contenziosa tramite un ricorso per inadempimento alla Corte di Giustizia presentato dalla Commissione. Al termine del procedimento, se la Corte riterrà lo Stato inadempiente, allora lo condannerà ad adempiere.

Può accadere che lo Stato rimanga inadempiente anche dopo la sentenza delle Corte. In tal caso, la Commissione potrà nuovamente mettere in mora

lo Stato ed infine presentare un nuovo ricorso alla Corte ; quest'ultima, questa volta, ben potrà infliggere allo Stato una sanzione pecuniaria di diversi milioni di euro, commisurata alla gravità, alla durata dell'inadempimento e alla capacità finanziaria dello Stato.

1.4. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli obblighi comunitari.

Anche le Regioni sono tenute al rispetto degli obblighi comunitari⁹. Questo principio ha trovato un effettivo riscontro nel nuovo art. 117 Cost: al primo comma prevede che la potestà legislativa (nazionale e regionale) sia esercitata nel rispetto degli obblighi internazionali e comunitari.

D'altra parte, a livello di amministrazione trova applicazione il principio di sussidiarietà, principio cardine dell'azione comunitaria, che vede tutti gli enti territoriali, che compongono la Repubblica, impegnati sul fronte dell'attuazione della normativa comunitaria.

In origine, va ricordato che era stato conferito alle Regioni soltanto il potere di provvedere all'applicazione dei regolamenti comunitari, ovviamente nelle materie di loro competenza (art. 6 D.P.R. n. 616/1977)¹⁰. Quanto all'attuazione delle direttive, invece, si è giunti solo recentemente a riconoscere un ruolo significativo alle Regioni, come d'altronde risulta confermato dalla Legge n. 11/2005: quest'ultima riconosce espressamente alle Regioni ed alle province autonome la partecipazione alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi comunitari nonché la

⁹ In argomento cfr., G. Biscottini, *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, 1992; E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 13-27.

¹⁰ V. P. Cavalleri, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, 1997; Id., *Diritto regionale*, Padova, 2003.

competenza ad attuare le direttive nelle materie di loro specifica competenza (fasi ascendente e discendente del diritto comunitario).

Ai sensi dell'art. 8 della suddetta legge si prevede che, nell'ambito della relazione tecnica alla Legge comunitaria, il Governo fornisca l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e province autonome si sia provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza anche con riferimento ad eventuali leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle province autonome.

Al fine di scongiurare l'inadempimento da parte dello Stato italiano per ritardi da parte delle Regioni, è stata introdotta uno specifico rimedio. Lo Stato può adottare norme di attuazione delle direttive in scadenza (sotto forma di leggi, decreti legislativi o regolamenti), che entreranno in vigore solo dopo che sia scaduto il termine previsto in ciascuna direttiva per l'attuazione e che saranno sempre destinate a cadere di fronte a leggi regionali successivamente adottate come adesso prescritto dall'art.41 della l. 234/2012. In altri termini, pur aspettando fino all'ultimo che la Regione si attivi, in caso di inerzia, entrerà in vigore la normativa statale.

A ben vedere, questa tecnica "rimediale" consente, da un lato, di evitare la situazione di inadempimento; dall'altro lato, però, lascia tutto lo spazio possibile alle Regioni, sia prima della scadenza del termine che successivamente, dal momento che la legge statale non troverà più applicazione in presenza della normativa regionale.

Oltre a questo meccanismo, comunque, lo Stato può adottare atti nell'esercizio del potere sostitutivo, previsto in linea generale nella Costituzione nei confronti delle Regioni inadempienti. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che l'art. 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, cosiddetta "Legge La Loggia" aveva già provveduto ad attuare l'art. 120 Cost. in materia di potere sostitutivo dello Stato¹¹.

¹¹ V. T. Tessaro, *Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni : aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, 2004.

Merita, inoltre, particolare risalto la previsione, contenuta nell'art. 43 della L. n. 234/2012, che riconosce allo Stato, nel caso in cui vengano irrogate sanzioni a carico di quest'ultimo in seguito ad una procedura d'infrazione, il diritto di rivalsa nei confronti della Regione o di qualsiasi altro ente pubblico che si sia reso responsabile della violazione del diritto europeo.

Ciò premesso, in via di estrema sintesi, può dirsi che la partecipazione regionale alla fase “discendente” di attuazione degli obblighi comunitari si è realizzata, fin dall'inizio, in due differenti modi, o in due diversi livelli: da un lato, attraverso il coinvolgimento delle Regioni nelle operazioni di adeguamento di competenza statale, effettuate principalmente con la legge comunitaria annuale; dall'altro, in sede regionale, mediante l'attività di esecuzione o di attuazione diretta nelle materie di competenza regionale.

In proposito, la partecipazione regionale all'attività statale non è certo senza significato, se solo si considera che quella statale è la sede nella quale si fa il punto delle necessità attuative, e, conseguentemente, segna il momento in cui si decidono, in concreto, i modi di attuazione degli obblighi comunitari. Ed ancora, il livello statale è quello in cui possono verificarsi – per così dire «a monte» – possibili interferenze tra le competenze statali e regionali¹². Pertanto, è di tutta evidenza come le Regioni abbiano grande interesse ad essere presenti.

Inizialmente, la posizione delle Regioni era descritta dall'art. 10 della già citata Legge La Pergola, la quale prevedeva che fosse istituita una sessione comunitaria semestrale della Conferenza Stato-Regioni, con il compito di esprimere pareri obbligatori «*sugli indirizzi generali relativi all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali*», nonché sulle modalità di adeguamento in sede regionale.

In sostanza, si trattava di poteri consultivi non vincolanti dei quali era difficile valutare l'effettivo peso, sia perché incidevano soltanto sugli «indirizzi generali» di attuazione (e non per esempio su singole tipologie di atti), sia perché risultavano condizionati alla previa informazione sul tipo e

¹² V., sul punto, A. Paoletti, *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Milano, 2001.

sulla consistenza della normativa da attuare. In tal modo, era forte la dipendenza che sul piano dell'informazione la Conferenza aveva nei confronti dello stesso Governo nazionale al quale esprimeva, in un secondo momento, i propri pareri¹³.

Quanto poi ai poteri delle Regioni di eseguire o attuare, nei rispettivi ambiti, i diversi atti comunitari riguardanti materie di loro competenza, va ricordato che tali poteri erano disciplinati fondamentalmente da tre atti legislativi ordinari statali: precisamente, come sopra ricordato il D.P.R. n. 616/1977, la Legge n. 183/1987 (c.d. «Legge Fabbri») e la più volte citata Legge La Pergola (n. 86 del 1989). Dal disposto di tale normativa, l'attuazione regionale poteva avvenire mediante due tipologie di interventi corrispondenti, in buona sostanza, alle due figure tipiche di fonti comunitarie di riferimento.

Ora, è bene precisare che l'attribuzione della competenza attuativa alle Regioni non ha mai significato che tale attività fosse rimessa *in toto* alle Regioni medesime. Infatti, al riconoscimento di simile competenza, già in passato, facevano da contrappunto apposite previsioni legislative di poteri di ingerenza, nelle medesime sfere, riservati ad autorità statali. Si tratta dei cosiddetti poteri sostitutivi – di cui si è già, in parte, detto – che il Governo poteva esercitare nelle forme previste dall'art. 6, D.P.R. n. 616/77, e dall'art. 11 della Legge La Pergola, nel caso di «inattività amministrativa» regionale tale da comportare inadempimento degli obblighi comunitari.

Inoltre, rimaneva riservata allo Stato, anche nelle materie comunitarie, la generale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività regionali (cfr., art. 4, D.P.R. n. 616/77, art. 3, Legge 382/1975, art. 9, comma 5, Legge La Pergola per le direttive).

E' opportuno riprendere il discorso sulla facoltà di ingerenza dello Stato nell'attività legislativa (di attuazione delle direttive) da parte delle Regioni.

¹³ L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2, pp. 343-363.

E' previsto un potere sostitutivo per così dire «di prevenzione», attraverso il quale il legislatore nazionale può adottare in via immediata, in attesa delle apposite leggi regionali, una normativa completa, vale a dire anche di dettaglio, con valore suppletivo rispetto alla successiva legislazione regionale. Va precisato, al riguardo, che tale normativa può essere adottata dallo Stato non solo con legge ma anche con regolamento di delegificazione. Con riferimento al quadro generale dei rapporti tra Stato e Regioni negli «affari comunitari», va ancora richiamata la sentenza n. 304 del 1987 con cui la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che nelle materie di loro competenza, l'applicazione dei regolamenti e l'attuazione della normativa comunitaria spetta in via di principio alle Regioni e *«l'ingerenza dello Stato deve considerarsi eccezionale, essendo consentita solo se vi è un fondamento giustificativo, come la necessità di perseguire, mediante interventi e strumenti di vario tipo, interessi nazionali territorialmente non localizzabili né frazionabili, oppure l'esigenza di assicurare il tempestivo e corretto adempimento dei corrispondenti obblighi comunitari»*.

Tali eccezionali poteri di ingerenza troverebbero, dunque, il loro fondamento in precisi limiti costituzionali interni, imposti in generale dalle norme costituzionali concernenti l'esercizio di tutte le attribuzioni regionali.

Tuttavia, a breve distanza dalla sopra richiamata sentenza, con una repentina invadenza la Corte si è nuovamente espressa con la sentenza n. 399 del 1987, che ha ammesso specificamente che norme del diritto comunitario derivato (regolamenti) possano, in forza dell'art. 11 Cost., derogare all'ordine interno delle competenze ridistribuendo direttamente le competenze attuative tra Stato e Regioni. Ciò, in forza del principio di leale collaborazione ex art. 5 Cost., che governa l'intero ambito dei rapporti tra Stato e Regioni e dunque anche i rapporti coinvolgenti l'adempimento di obblighi comunitari.

Nella giurisprudenza di questo periodo emerge, anche per l'attività di adeguamento all'ordinamento comunitario, pure l'altro problema cruciale della legittimità dell'ingerenza statale nelle materie regionali mediante atti

non legislativi, in particolare, mediante regolamenti del potere esecutivo, oltre che con atti di indirizzo o coordinamento e atti sostitutivi.

Quanto ai regolamenti veri e propri, la Corte ha mantenuto un orientamento ondivago, ora negando che il loro carattere di fonte secondaria sia idoneo di per sé a ledere le competenze legislative regionali – in quanto capace di esplicare al massimo una efficacia solo suppletiva nei confronti di successive leggi regionali – ora affermandone la capacità lesiva per vizio di competenza per il solo fatto di penetrare, eventualmente anche in violazione dell'art. 17 comma 1, lett. b), legge n. 400 del 1988, con norme di dettaglio nella materia regionale. A ben vedere, quindi, nei rapporti comunitari la situazione di incertezza sulla legittimità di interventi statali del genere si è protratta a lungo e, precisamente, fino alla pronuncia costituzionale n. 425 del 1999.

Merita di essere ricordato, a questo punto, che a partire dall'inizio degli anni novanta si sono verificate importanti novità sulla scena comunitaria. In particolare, con il Trattato di Maastricht si è data una forte spinta all'integrazione tra i Paesi membri, nell'ottica della costruzione di una Unione europea. È proprio in quel momento, infatti, che prende campo il principio di sussidiarietà, di cui è espressione il Comitato delle Regioni, istituito proprio con il predetto Trattato.

Certamente, si tratta di vicende che non concernono direttamente la fase interna di attuazione del diritto comunitario, ma che indubbiamente hanno ulteriormente accresciuto la sensibilità comunitaria verso le Regioni, inducendole ad una maggiore partecipazione e ad un maggiore attivismo anche nell'adeguare i rispettivi ordinamenti al diritto comunitario.

La realizzazione del c.d. federalismo amministrativo ha, invero, prodotto una tendenza stabile e progressiva non solo alla «delegificazione», ma alla «amministrativizzazione» dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni e della stessa potestà regionale¹⁴. In altri termini, sia che si operi a livello

¹⁴ A. Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto – Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, 2003; G. Ziccardi Capaldo, *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, le proposte della*

statale che a livello regionale, la legge o l'atto equiparato, appaiono ormai fortemente recessivi a favore non solo degli atti normativi regolamentari ma degli atti amministrativi *tout court*¹⁵.

Nell'ambito della riforma del Titolo V, non si segnalano con riguardo ai «rapporti comunitari» novità significative¹⁶. In linea di principio, è previsto che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni sia soggetta ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Anche le ulteriori disposizioni specificamente dedicate alla partecipazione regionale al processo di integrazione europea sono estremamente generiche, lontane anni luce da corrispondenti disposizioni adottate da altre Costituzioni di Paesi dell'Unione europea, e tali da rimettere sostanzialmente (così come del resto è oggi) l'intero problema al legislatore ordinario statale, e ciò sia per la fase di recepimento che per la fase di attuazione. Per quest'ultima, in particolare, si dispone testualmente che le medesime Regioni nelle materie di loro competenza provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla

Commissione Bicamerale e le prospettive di riforma, in Riforma Costituzionale. Prospettiva europea e prospettiva internazionale, Padova, 1998.

¹⁵ Un sintomo concreto ed eclatante di tali tendenze nel settore specifico degli affari comunitari si è avuto, sul fronte delle fonti regionali, con la modifica apportata dall'art. 6, comma 9, Legge n. 422 del 2000 al sistema di attuazione delle direttive. Nella formulazione introdotta dalla legge n. 128 del 1998, che aveva parificato la situazione della competenza concorrente e di quella esclusiva, consentendo per tutte l'attuazione immediata da parte delle Regioni, appariva chiaro che tale attuazione dovesse avvenire con legge regionale, dal momento che poneva l'ulteriore condizione che «le leggi» regionali attuative in via immediata dovessero indicare gli estremi identificativi della direttiva attuata. L'ultima legge del 2000, ha disposto di sostituire, nella disposizione che poneva il suddetto onere, alla parola «leggi», la parola «provvedimenti», con l'evidente scopo di sottrarre l'attuazione regionale delle direttive alla riserva di legge e di consentirla anche con atti diversi, regolamentari o anche amministrativi.

¹⁶ G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; T. Groppi, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002; U. Leanza, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2003, pp. 23-69.

legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, comma 2, Cost.).

L'adempimento degli obblighi comunitari in via amministrativa o regolamentare dovrebbe, poi, parallelamente seguire la distribuzione delle competenze corrispondenti. In effetti, non esiste alcuna clausola di riserva in favore dello Stato di compiti o poteri legislativi *per ragioni di interesse nazionale*, né la previsione di una generale funzione di indirizzo e coordinamento.

Per altro verso, in presenza di un inadempimento da parte delle Regioni di un obbligo comunitario, non è sancito da alcuna previsione normativa che la sostituzione da parte del Governo debba avvenire con atti aventi forza di legge, con provvedimenti amministrativi o normativi privi di forza di legge. Tuttavia, considerata la tendenza del Governo alla «delegificazione» dei rapporti tra Stato e Regioni, il riferimento espresso ed esclusivo al Governo, anche nel campo degli affari comunitari, potrebbe favorire l'esercizio dei poteri sostitutivi mediante atti non legislativi. Inoltre, data la mancata considerazione analitica dei poteri sostitutivi, e la mancanza di un loro collegamento con l'inerzia regionale (si parla solo di mancato rispetto della normativa comunitaria), non può escludersi che questa regola finisca per costituire un motivo di ingerenza generale, per di più in forma non legislativa, traducendosi quindi in una restrizione della sfera di autonomia delle Regioni.

1.5. La normativa comunitaria in materia di politica economica e di bilancio.

Il Trattato UE prevede che gli Stati coadiuvino le istituzioni europee nello svolgimento dei loro compiti, adempiendo agli obblighi previsti ed evitando comportamenti che possono compromettere la realizzazione degli scopi comunitari.

Uno di questi obiettivi è stato la realizzazione di un mercato unico, completato dalla creazione di una moneta unica (l'EURO)¹⁷, nonché dalla definizione e dalla conduzione di una politica monetaria e di una politica di cambio unica.

Tali politiche sono controllate dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC), il quale è indipendente sia dalle istituzioni nazionali che da quelle comunitarie.

È evidente che l'instaurazione di un mercato unico e soprattutto di una moneta unica implica un elevato grado di convergenza e corrispondenza delle economie dei vari Paesi membri dell'Unione. Peraltro, in un mercato unico e nel contempo aperto – dunque caratterizzato da un elevato grado di instabilità economica – l'inflazione può essere spostata dai paesi economicamente più deboli verso quelli più forti. Da ciò si spiegano le resistenze di paesi forti come la Germania verso Grecia, Spagna e Italia.

E' necessario dunque che tutti gli Stati aderenti alle politiche economiche europee abbiano condizioni finanziarie tali da ridurre i pericoli d'inflazione. In questa direzione, d'altronde, si orientano i Parametri di Maastricht che stabiliscono una serie di vincoli alle politiche di bilancio dei Paesi membri, vincolando tutti gli Stati dell'Unione a finanze pubbliche "sane".

¹⁷ Cfr., in proposito, A. Simonazzi – F. Vianello, *Liberalizzazione finanziaria, moneta unica europea e occupazione*, in R. Pizzuti (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Roma, 1999.

In particolare, per la verifica dei parametri di convergenza deve farsi riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che comprende, oltre alle amministrazioni statali, anche le Regioni, gli Enti locali e gli Enti di previdenza.

Tali previsioni sono state completate dal Patto di stabilità e crescita¹⁸, concordato dal Consiglio Europeo di Amsterdam del 1997, in virtù del quale i Paesi aderenti si sono impegnati al pareggio di bilancio nel medio termine. Inoltre, è stato disposto che la politica monetaria dovrà essere condotta a livello sovranazionale dalla BCE mentre le politiche di bilancio continueranno ad essere di competenza dei singoli Stati membri.

Questo meccanismo, tuttavia, non si è dimostrato adeguato allo scopo per cui era stato preposto, determinando, anche a seguito delle crisi economica mondiale, una grave crisi delle finanze degli Stati dell'Eurozona.

Gli Stati, infatti, hanno messo in comune la politica monetaria ma hanno mantenuto la titolarità delle politiche di bilancio, non prevedendo alcuna soluzione contro l'aumento del debito pubblico.

Conseguentemente, sono state introdotte una serie di riforme nella direzione di un rafforzamento della politica economia europea. In questo contesto, tra il 2010 ed il 2012, è stata varata la nuova *governance* economica europea, che ha rafforzato il coordinamento a livello europeo delle politiche economiche nazionali, con una sorveglianza più incisiva sulle politiche di bilancio degli Stati membri.

Il 2 marzo 2012 è stato firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione europea, la cui parte fondamentale è il patto di bilancio, il cosiddetto *fiscal compact*¹⁹.

¹⁸ Cfr., al riguardo, A. Brunila – M. Buti – D. Franco, *The Stability and Growth Pact - The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Palgrave, 2001.

¹⁹ Legge 23 luglio 2012, n. 114 *Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il*

Il Trattato si caratterizza, in particolare, per l'inserimento di due regole fondamentali. La prima consiste nell'introduzione del pareggio di bilancio, ovvero nel divieto di superare il 0,5% del PIL per ogni ciclo economico. La seconda, invece, riguarda l'individuazione di un percorso che porti alla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL. In linea di massima, è stata definita la diminuzione ogni anno del rapporto debito/PIL di un 1/20 della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60%.

Questo rapporto, in Paesi in fase di recessione o in Stati che stanno attraversando un momento economicamente difficile (come l'Italia), equivale a decine di miliardi di euro per ogni anno! Per l'Italia, dunque, si tratterebbe di trovare qualcosa come 40-50 miliardi di euro l'anno per i prossimi venti anni a patto, s'intende, che non vengano contratti ulteriori debiti(esempio: l'ex ministro Vittorio Grilli dichiarava che, in virtù del recente decreto sul pagamento dei debiti contratti nei confronti di privati ed imprese dalla pubblica amministrazione (40 miliardi in due anni) il rapporto deficit/PIL dovrebbe salire al 130%).

Per quanto riguarda il pareggio di bilancio, l'Italia ha già provveduto, con la Legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 - che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione- a ratificare anche questa parte fondamentale del Trattato. Questa scelta (fatta dall'Italia nel 2012 e già compiuta da molti Paesi europei) di inserire il pareggio di bilancio nella costituzione ha comportato pesanti critiche, che sono giunte tra l'altro da economisti internazionali, prevalentemente neokeynesiani. Il premio Nobel per l'Economia 2008 Paul Krugman, in particolare, ha affermato che inserire

Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012 (Gazzetta ufficiale n. 175 del 28-7-2012 - Suppl. Ordinario n. 160).

Un primo approfondimento sul tema del *fiscal compact* è offerto dal volume, G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012; cfr., pure, S. Novelli, *Fiscal compact*, in *Treccani.it*

in Costituzione il vincolo del pareggio del bilancio potrebbe portare alla vera e propria dissoluzione dello stato sociale²⁰.

Nel 2011, invece, i premi Nobel Kenneth Arrow, Peter Diamond, William Sharpe, Eric Maskin e Robert Solow, in un appello rivolto al presidente Obama, avevano affermato che: «inserire nella Costituzione il vincolo di pareggio del bilancio rappresenterebbe una scelta politica estremamente improvvida. Aggiungere ulteriori restrizioni, quale un tetto rigido della spesa pubblica, non farebbe che peggiorare le cose; soprattutto avrebbe effetti perversi in caso di recessione. Nei momenti di difficoltà diminuisce il gettito fiscale e aumentano alcune spese tra cui i sussidi di disoccupazione. Questi ammortizzatori sociali fanno aumentare il deficit, ma limitano la contrazione del reddito disponibile e del potere di acquisto»; ed ancora, nell'attuale fase dell'economia «è pericoloso tentare di riportare il bilancio in pareggio troppo rapidamente. I grossi tagli di spesa e/o gli incrementi della pressione fiscale necessari per raggiungere questo scopo, danneggerebbero una ripresa economica già di per sé debole»; e comunque, «anche nei periodi di espansione dell'economia, un tetto rigido di spesa potrebbe danneggiare la crescita economica, perché gli incrementi degli investimenti a elevata remunerazione – anche quelli interamente finanziati dall'aumento del gettito – sarebbero ritenuti incostituzionali se non controbilanciati da riduzioni della spesa di pari importo. Un tetto vincolante di spesa, poi, comporterebbe la necessità, in caso di spese di emergenza (per esempio in caso di disastri naturali), di tagliare altri capitoli del bilancio pubblico mettendo in pericolo il finanziamento dei programmi non di emergenza»²¹.

²⁰ R. Festa, *Cinque premi Nobel: "Pareggio di bilancio? Una camicia di forza per l'economia"*, in *Il fatto quotidiano*, 14 marzo 2012.

²¹ Il documento, con le parti riportate nel testo, può rinvenirsi nel sito www.keynesblog.wordpress.com/2012/03/12.

Capitolo II

Gli obblighi comunitari in materia di finanza pubblica: il *Fiscal compact*

Sommario: 2.1. – Le riforme europee in materia di finanza: dai Parametri di Maastricht al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria. 2.2 – L'impatto dei vincoli del *Fiscal compact* nei paesi dell'euro-zona. 2.3. – Il ruolo del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali alla luce della nuova *governance* europea. 2.4. – La posizione dell'Italia nell'unione economica e monetaria ed il rapporto con gli altri Stati membri.

2.1. – Le riforme europee in materia di finanza: dai Parametri di Maastricht al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria.

A causa delle grave crisi economica che ha investito gli Stati dell'Unione Europea sono stati imposti dei vincoli in materia di finanza a tutti gli Stati

membri²². Come già accennato nel capitolo precedente²³, tale situazione ha orientato i Parametri per le politiche di bilancio degli Stati UE inseriti nel Trattato di Maastricht.

Agli Stati nazionali, infatti, è stato imposto il rispetto di “finanze pubbliche sane”. Il Trattato ha previsto che due volte l’anno gli Stati membri sottopongano i loro bilanci(quello in corso e quello dell’anno successivo) ad uno stretto esame da parte degli organismi comunitari²⁴.

Lo scopo del controllo operato dalle istituzioni europee sui bilanci degli Stati membri tende ad evitare che si verifichino i cosiddetti “disavanzi eccessivi”.

Secondo i Parametri di Maastricht, è ritenuto eccessivo il disavanzo di bilancio di uno Stato membro se: il disavanzo medesimo superi la soglia del 3% del PIL; oppure se il debito pubblico sia oltre la soglia del 60% rispetto al PIL.

Qualora si verifichino queste ipotesi, la Commissione Europea dovrà informare il Consiglio; quest’ultimo potrà inviare delle raccomandazioni al Paese sotto osservazione. Qualora tali indicazioni non siano prese in considerazione dallo Stato membro, comincerà la procedura di infrazione che potrebbe concludersi con delle sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia UE.

Le disposizioni del Trattato di Maastricht sono state integrate dal Patto di Stabilità e Crescita, firmato in occasione del Consiglio Europeo di Amsterdam del 1997.

²² A. Majocchi, *Dai vincoli di Maastricht al Patto di stabilità: un sentiero stretto per la politica fiscale*, in Giannini S. e Osculati F. (a cura di), *La finanza pubblica dall’aggiustamento degli anni ’90 alle riforme per l’Unione Monetaria*, Società Italiana di Economia Pubblica, Milano, 1998.

²³ Ved. Cap. I, par. 5, pag. 35.

²⁴ R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino 2013, p. 106.

Quest'ultimo, infatti, mira a garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri per evitare disavanzi pubblici eccessivi e contribuire in questo modo alla stabilità monetaria²⁵.

Il Patto di Stabilità e Crescita definisce inoltre una dettagliata “procedura di deficit eccessivo”; a tutto ciò si aggiunge l'impegno condiviso da tutti i Paesi firmatari, a mantenere una posizione di bilancio pubblico di medio termine (circa 3 anni) «vicina al pareggio o in surplus».

In tal senso, sono state previste anche sanzioni nei confronti degli Stati membri che non avessero realizzato le azioni correttive prescritte. L'ammontare della sanzione è stabilito in una misura fissa dello 0,2 per cento del PIL e in una misura variabile pari al 10 per cento fra il disavanzo pubblico e il tetto del 3 per cento, anche se non può andare oltre lo 0,5 per cento del PIL. Se invece lo Stato adotta misure correttive, la procedura è sospesa²⁶.

Le prime applicazioni di questi criteri fecero emergere una serie di problemi attuativi oltre ad alcuni elementi di debolezza²⁷: la natura, in qualche modo arbitraria del limite del 3% per i deficit di bilancio²⁸; l'asimmetria del Patto di Stabilità e Crescita, in quanto quest'ultimo risultava vincolante in periodi in cui vi era una congiuntura economica negativa ma non permetteva di approfittare quando il ciclo economico risultava favorevole e i Governi avrebbero potuto realizzare margini di sicurezza²⁹; gli aspetti politici relativi

²⁵ A. Petretto, *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1998; in tal senso vedi anche, C. Curti Gialdino, *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998.

²⁶ Buti M. - Sapir A. (1999), *La politica economica dell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, 1999

²⁷ Balassone F. - Monacelli D., *Politiche di stabilizzazione: quali margini nelle regole fiscali della UE?*, in *Politica Economica*, n. 3, pagg. 309-328.

²⁸ Bernasconi M. *Eurosclerosi, Disciplina fiscale: il dibattito*, in L. Bernardi (a cura di), *Rapporto sulla Finanza Pubblica*, Bologna, 1999.

alle decisioni del Consiglio e la discutibile legittimità democratica delle istituzioni dell'Unione.

Tali difficoltà, legate al ristagno delle economie europee dall'inizio degli anni 2000, hanno portato, sotto la spinta dei Governi di Francia e Germania, entrambi alle prese con forti aumenti dei loro deficit di bilancio, alla sospensione di fatto del Patto di Stabilità e Crescita ed all'introduzione di modifiche sostanziali nel Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 22-23 marzo 2005.

Si intendeva prestare maggiore attenzione alle regole economiche al fine di rafforzarne la credibilità e il rispetto, ma in realtà gli interventi correttivi alle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita, ne hanno reso seriamente difficile la loro applicazione.

L'esplosione della crisi finanziaria globale nel 2007-08 e la conseguente crisi del debito dei Paesi dell'euro-zona nel 2010-11 hanno ancora una volta messo in evidenza l'inadeguatezza dei meccanismi di sorveglianza del Patto di Stabilità e Crescita.

Soprattutto, è risultato chiaro che la sola disciplina fiscale, per quanto necessaria, non è sufficiente a garantire la stabilità economico-finanziaria dei Paesi aderenti all'euro come è stato dimostrato nei casi della Spagna e dell'Irlanda.

Per porre rimedio a tali carenze, sono state introdotte importanti riforme che vanno in direzione di un rafforzamento dell'integrazione europea.

Tra il 2010 ed il 2012 sono state introdotte importanti novità sul piano delle politiche economiche nazionali. Le principali innovazioni sono state:

1) il "Semestre Europeo": una procedura finalizzata al coordinamento delle politiche economiche europee.

Il "Semestre Europeo" rappresenta un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE. Nel periodo di sei mesi dall'inizio di ogni anno solare, gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi ed alle norme firmate a livello comunitario. Il Semestre Europeo mira a: garantire finanze pubbliche

sane; promuovere la crescita economica; prevenire squilibri macroeconomici eccessivi nell'ambito comunitario.

Si è voluto realizzare un coordinamento rafforzato delle politiche, al fine di evitare discrepanze e contribuire a garantire convergenza e stabilità in tutta l'UE e nei suoi Stati membri.

Le procedure di coordinamento delle politiche economiche esistenti fino al 2010 erano sviluppate autonomamente da ciascuno Stato. In conseguenza di tutto ciò, gli Stati membri hanno avvertito la necessità di sincronizzare i calendari di tali procedure per razionalizzare i processi e allineare gli obiettivi delle politiche nazionali in materia di bilancio, crescita ed occupazione, tenendo al contempo conto degli obiettivi individuati a livello nazionale e dell'Unione europea. Inoltre, si è imposta la necessità di estendere la sorveglianza e il coordinamento facendo riferimento a politiche macroeconomiche più ampie.

Nell'ambito del Semestre europeo gli Stati membri presentano i loro programmi di bilancio e di riforme. Successivamente, il Consiglio formula raccomandazioni riguardanti i programmi degli Stati membri prima che i loro bilanci siano presentati ai Parlamenti nazionali.

In passato, essi coordinavano i loro programmi successivamente all'adozione dei bilanci nazionali.

Con lo spostamento della tempistica del coordinamento delle politiche dell'UE, il semestre fornisce un tempestivo contributo agli Stati membri nelle prime fasi della programmazione delle rispettive politiche nazionali.

2) la “Sorveglianza macroeconomica e Finanziaria”, introdotta con i cosiddetti “*Six Pack*”³⁰, permette un controllo da parte della Commissione Europea sui dati macroeconomici inviati dagli Stati membri.

³⁰ Il *Six Pack* comprende 5 regolamenti e una direttiva; si tratta, in sintesi, di un pacchetto di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita, costituito dai regolamenti 1466 e 1467 del 1997. Due regolamenti del *Six Pack* il 1173 e il 1174/2011 si fondano sull'art. 136 Tfeue, una norma valida solo per l'Eurogruppo; i loro effetti si producono quindi solo per gli Stati euro. Gli altri tre regolamenti e la direttiva valgono per tutti gli Stati membri: i regolamenti 1175 e

Tale sorveglianza si realizza in base ad una relazione sul meccanismo di “allerta”, redatta dalla Commissione tenendo conto di un quadro di valutazione di indicatori e soglie. Per ciascun indicatore, è stata individuata una soglia che indica la possibilità che si evidenzii un problema specifico.

Qualora uno Stato membro superi diverse soglie, la Commissione procede ad un esame approfondito, ossia ad un'ulteriore analisi economica volta a stabilire l'esistenza o il probabile verificarsi di squilibri macroeconomici.

Qualora, sulla base dei risultati emersi dall'esame approfondito, la Commissione rilevi l'esistenza di squilibri macroeconomici, ha l'obbligo di informare il Parlamento, il Consiglio e l'Eurogruppo. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro le necessarie raccomandazioni. Tali indicazioni sono definite “preventive” e fanno parte delle raccomandazioni specifiche che il Consiglio rivolge a ciascuno Stato membro nel mese di luglio nel quadro del Semestre europeo.

Possono altresì essere inviate raccomandazioni “correttive” nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi, qualora, sulla base dell'esame approfondito, la Commissione ritenga che lo Stato membro in questione presenti squilibri eccessivi. Quest'ultima dovrà informare il Parlamento, il Consiglio, l'Eurogruppo, le competenti autorità di vigilanza europee e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CESR). Su segnalazione della Commissione il Consiglio potrà adottare una raccomandazione che, stabilita l'esistenza di uno squilibrio eccessivo, solleciti lo Stato membro interessato ad adottare misure correttive. La raccomandazione del Consiglio deve precisare la natura e le implicazioni degli squilibri; dovrà altresì specificare una serie di indicazioni strategiche da seguire e il termine entro cui lo Stato membro interessato dovrà presentare un piano d'azione correttivo.

Lo Stato membro oggetto di una procedura per gli squilibri eccessivi elaborerà e presenterà un piano d'azione correttivo entro il termine indicato

1176/2011 si richiamano all'art. 121 par. 6, il regolamento 1177/2011 e la direttiva 85/2011 all'art. 126 par. 14 il primo al comma 2 di questa disposizione, la seconda al comma 3.

dalla raccomandazione del Consiglio. Entro due mesi dalla presentazione del piano d'azione correttivo e sulla base di una relazione della Commissione, il Consiglio valuterà il piano d'azione correttivo. La Commissione e il Consiglio esamineranno i progressi compiuti dallo Stato membro interessato, avvalendosi di relazioni intermedie periodiche e del monitoraggio della Commissione.

Sulla base di una relazione della medesima Commissione, il Consiglio stabilirà se lo Stato membro interessato abbia adottato le misure correttive raccomandate. Qualora ritenga che lo Stato membro non abbia realizzato tali misure, il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, prenderà una decisione in cui stabilirà l'inadempimento, congiuntamente a una raccomandazione che fisserà nuovi termini per l'adozione delle misure correttive. In tal caso, tuttavia, il Consiglio ne dovrà informare il Consiglio europeo.

Ai Paesi membri che risulteranno ancora inadempienti potranno essere irrogate sanzioni finanziarie. Agli Stati membri della zona euro che non rispetteranno le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi potranno essere comminate sanzioni gradual, che vanno da un deposito fruttifero ad ammende annuali. Il deposito fruttifero o l'ammenda equivarranno allo 0,1% del PIL nazionale

3) Il Meccanismo europeo di Stabilità (MES), costituisce un programma di solidarietà teso ad aiutare gli Stati membri in difficoltà.

Il MES ha sostituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) attualmente ancora in vigore, creati per salvare dall'insolvenza gli Stati come il Portogallo e l'Irlanda investiti dalla crisi economico- finanziaria.

Il MES è attivo dal luglio 2012 con una capacità di oltre 650 miliardi di euro, compresi i fondi residui del fondo temporaneo europeo, pari a 250-300 miliardi; è regolato dalla legislazione internazionale ed ha sede in Lussemburgo.

Il fondo emette prestiti (concessi a tassi fissi o variabili) per assicurare assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà e acquisterà titoli sul mercato primario anche se a condizioni molto severe. Tali rigorose condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite³¹.

Potranno essere, inoltre, adottate sanzioni per gli Stati che non dovessero rispettare le scadenze di restituzione; i proventi di tali interventi sanzionatori si aggiungeranno ai fondi del MES. È previsto, fra l'altro, che in caso di mancato pagamento, da parte di uno Stato che ha siglato l'Accordo, di una qualsiasi parte dell'importo da esso dovuto per gli obblighi contrattati in relazione a quote da versare, lo Stato non potrà esercitare i propri diritti di voto per l'intera durata di tale inadempienza.

Il fondo è gestito dal Consiglio dei Governatori formato dai Ministri finanziari dell'area euro, da un Consiglio di amministrazione (nominato dal Consiglio dei Governatori) e da un Direttore generale, con diritto di voto, nonché dal commissario UE agli Affari economico-monetari e dal presidente della BCE nel ruolo di osservatori. Le decisioni del Consiglio devono essere adottate a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice.

Il MES emette strumenti finanziari e titoli, simili a quelli che il FESF istituì per erogare gli aiuti a Irlanda, Portogallo e Grecia (con la garanzia dei Paesi dell'area euro, in proporzione alle rispettive quote di capitale nella BCE); può altresì acquistare titoli di Stati dell'euro zona sul mercato primario e secondario. Il fondo può concludere intese o accordi finanziari anche con istituzioni finanziarie e istituti privati. È previsto l'appoggio anche delle banche private nel fornire aiuto agli Stati in difficoltà. In caso di insolvenza di uno Stato finanziato dal MES, quest'ultimo avrà diritto a essere rimborsato prima dei creditori privati.

Una caratteristica del MES che è stata fonte di diverse polemiche concerne la sua totale immunità giudiziaria. In particolare, l'operato del MES, i suoi beni

³¹ A. Padoa-Schioppa, *Osservazioni critiche sul Trattato ESM*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Vol. Aprile 2012, Torino, 2012.

e patrimoni ovunque si trovino e chiunque li detenga, godono dell'immunità rispetto a ogni forma di processo giudiziario. Inoltre, tutti i membri del personale sono immuni da procedimenti legali in relazione ad atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni e godono dell'inviolabilità nei confronti sia degli atti che dei documenti ufficiali.

Tuttavia, un collegio di cinque revisori esterni indipendente e nominato dai Governatori del fondo, ha accesso ai libri contabili e alle singole transazioni del MES. La composizione del collegio è così ripartita: un membro proviene dalla Corte dei Conti Europea, e altri due a rotazione dagli organi supremi di controllo degli Stati membri.

4) Il “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria”, la cui parte centrale è il patto di bilancio o *fiscal compact*.

A differenza delle precedenti innovazioni che hanno avuto la forma di accordi europei, il *Fiscal compact* ha la forma del Trattato internazionale, è stato ratificato da 25 su 27 paesi appartenenti all'Unione Europea ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013.

Così recita l'art. 1 del presente Trattato «le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale».

L'obiettivo del Trattato, dunque, è quello di rafforzare l'Unione monetaria europea attraverso una serie di regole ed, in particolare, attraverso il cosiddetto patto di bilancio o *Fiscal compact*, in modo da raggiungere gli obiettivi dell'Unione Europea in tema di crescita, occupazione, competitività e coesione sociale.

Il Titolo III del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, rubricato Patto di Bilancio, all'art.3 disciplina le regole fondamentali a cui tutti gli Stati membri devono attenersi in tema di bilancio. In particolare, al comma 1, lett. a), viene imposto a tutte le pubbliche amministrazioni nazionali di raggiungere una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo. Tale posizione, come disposto dalla lett. b) dello stesso comma 1, sarà rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Altra regola fondamentale cui tutti gli Stati aderenti devono conformarsi, riguarda, il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Come disposto dalla lett. d) del medesimo articolo, «quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di cui alla lettera b) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercati». Dunque è stata definita la diminuzione ogni anno del rapporto debito/PIL di un 1/20 rispetto alla distanza esistente tra il suo livello effettivo e la soglia del 60%.

Queste regole hanno comportato dei vincoli che difficilmente potranno essere rispettati rigidamente da tutti gli Stati aderenti soprattutto in momento economicamente così delicato. Le norme presenti nel Trattato hanno carattere programmatico e non presentano procedure di adattamento di facile attuazione.

Usando le parole di Silverio Novelli "*Fiscal compact*" ha un bel suono, anche se non dà assolutamente l'impressione di contenere" la bomba che contiene". Compact, nell'espressione da addetti ai lavori dell'economia, dediti in questo periodo soprattutto alle politiche di contenimento delle spese e alla compressione dei bilanci, è sostantivo e significa accordo, patto: roba seria, insomma"³².

³² S. Novelli, *Fiscal compact*, in *Treccani.it*

In ultimo nel maggio 2013 sono stati approvati in via definitiva due regolamenti europei i c.d. Two – Pack che, integrando il quadro della *governance* economica, si concentrano sul coordinamento e sulla sorveglianza rinforzata³³.

Il primo dei due regolamenti prevede una tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri della zona euro. In particolare, gli Stati membri devono rendere disponibili i propri progetti di bilancio entro il 15 ottobre dell'esercizio precedente a quello di riferimento e devono approvarli entro il 31 dicembre.

La principale innovazione di questo regolamento consiste nella previsione che la Commissione europea esprima un parere sul progetto di bilancio dei singoli Stati membri entro il 30 novembre.

Se la Commissione valuta che la proposta esaminata non soddisfi le regole del Patto di Bilancio può chiedere allo Stato membro di modifiche al progetto di bilancio. I documenti europei sottolineano come il regolamento non fornisca alla Commissione il potere di cambiare i progetti di bilancio nazionali né crei una obbligazione per gli Stati membri di seguire nei singoli dettagli il parere della Commissione. Infatti, il regolamento risulta complementare rispetto al vigente quadro di regole di bilancio, fornendo anche un *follow-up* delle raccomandazioni formulate ai singoli Stati membri. Inoltre il regolamento interviene nel rafforzamento della trasparenza e sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali, chiedendo che gli Stati membri assicurino l'operatività a livello interno di istituzioni indipendenti per le analisi di bilancio e fondino le proprie previsioni di bilancio su previsioni macroeconomiche indipendenti (o organismo indipendente o *fiscal council*).

Il regolamento infatti richiede che nei documenti di bilancio sia reso esplicito se le previsioni macroeconomiche sono state fornite dall'organismo indipendente o se sono state da questo avallate. Riguardo all' istituzione del

³³ Dossier servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, giugno 2013, n.3, in www.senato.it/documentazione/bilancio

fiscal council (previsione cui gli stati membri si devono conformare entro il 31 ottobre 2013), oltre alla definizione delle caratteristiche che questi organismi dovrebbero presentare, il regolamento esplicita le funzioni che tali organismi dovrebbero svolgere. In particolare, essi hanno il compito di monitorare il rispetto delle regole previste nei regolamenti europei nonché pubblicare rapporti di analisi sul rispetto degli obiettivi ivi previsti.

2.2 – L’impatto dei vincoli del fiscal compact nei paesi dell’euro-zona.

Nel paragrafo precedente si è parlato dei vincoli che ha comportato l’accordo sul *Fiscal compact*.

Tali vincoli hanno avuto valenza diversa nei differenti paesi dell’Unione. Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria non è stato ratificato in tutti paesi dell’euro-zona, comportando per una migliore uniformità dello stesso, una strada differente da quella originariamente prevista.

Le regole contenute nel *Fiscal compact* mirano a rafforzare il Patto di stabilità che era già incluso nei trattati europei fin dal Trattato di Maastricht³⁴. Per attuare nel migliore dei modi i vincoli del fiscal compact, sarebbe stata necessaria una revisione del Trattato dell’Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell’Unione (TFUE).

Per il rifiuto del Regno Unito, successivamente seguito dalla Repubblica Ceca, non è stato possibile percorrere tale strada che avrebbe richiesto la firma e ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Questi Stati avrebbero potuto tenere un atteggiamento maggiormente cooperativo con gli altri Paesi senza necessariamente divenire parti del Trattato: sarebbe infatti

³⁴ G. Boggero, *Fiscal compact: un Trattato dall’efficacia incerta*, in *centroeinaudi.it*, 2 marzo 2012.

stato sufficiente consentire a modifiche del TUE e TFUE negoziando appositi protocolli di *opting out* come avviene attualmente per Schengen³⁵.

La procedura di revisione dei Trattati UE esige il consenso di tutti gli Stati membri; peraltro non era praticabile la soluzione dell'*opting out*, in presenza della richiesta britannica di contropartite inaccettabili.

Comunque, non tutte le norme del *Fiscal compact* avrebbero richiesto una revisione dei Trattati. Un esempio in tal senso è dato dalla regola del pareggio di bilancio, che dovrebbe essere recepita negli ordinamenti nazionali “preferibilmente” a livello costituzionale.

Altre regole, che hanno valore prevalentemente confermativo della disciplina del Six Pack, avrebbero potuto essere adottate in base ai poteri normativi già spettanti all'Unione. In quest'ambito subentrano al contempo aspetti formali e politici. L'inserimento delle regole nell'ambito del Fiscal Compact provoca un loro “irrigidimento” in quanto possono essere modificate solo con il consenso di tutti gli Stati contraenti; in sostanza, a ciascuno Stato membro è attribuito un diritto di veto. È questo il chiaro messaggio che si voleva inviare all'elettorato di alcuni Paesi, in primo luogo come la Germania³⁶.

Il Regno Unito aveva avanzato durante la procedura di negoziazione, delle richieste per pregiudicare la possibilità di introdurre in futuro una tassa sulle transazioni finanziarie; tutto ciò non è stato accettato dagli altri Stati.. Peraltro, com'è noto, il Fiscal Compact è stato comunque fortemente voluto dalla Germania, non solo per ragioni elettorali, ma anche per assicurare i mercati finanziari internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei. La Germania, infatti, grazie all'introduzione di tali vincoli all'interno della zona-euro, ha potuto persuadere gli altri Paesi ad accettare più stretti vincoli

³⁵ L. S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 29.

³⁶ G. L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 19.

di bilancio, grazie anche al proprio ruolo di maggior contribuente del Fondo Salva Stati (il cosiddetto MES) .

Per tali considerazioni il *Fiscal compact* è indirizzato verso un'integrazione differenziata, non solo all'interno del quadro dei Trattati istitutivi - così come è avvenuto per le disposizioni relative all'euro ai tempi del Trattato di Maastricht- ma anche all'esterno dell'ambito dei medesimi Trattati.

Si potrebbe a prima vista pensare che procedere all'adozione del Trattato solo fra alcuni Stati membri dell'Unione europea senza la partecipazione di due Stati (peraltro non appartenenti alla zona euro) sia pienamente fisiologico. In tal senso si è creata una situazione particolare: per entrare a far parte della zona euro è necessario rispettare i parametri fissati dal Trattato di Maastricht mentre alcuni Stati , pur rispettando tali parametri,e non desiderando entrarvi a pieno titolo, godono di una deroga prevista dai Trattati stessi.

Pertanto non aver potuto proseguire in un'integrazione differenziata “interna” al sistema dei Trattati istitutivi, ha costretto al ricorso alla via “esterna” al Trattato internazionale con una serie di conseguenze.

Peraltro il *Fiscal compact* è strettamente legato al Meccanismo europeo di stabilità MES, il c.d. “fondo salva Stati”, che ha sostituito l'attuale Fondo europeo di Stabilità Finanziaria.

La connessione fra i due Trattati provoca che l'accesso ai finanziamenti del MES sia possibile solo per gli Stati che abbiano ratificato entro il 1° marzo 2013 il *Fiscal compact* e onorino gli impegni di quest'ultimo. E' evidente, dunque, il potere deterrente di tale clausola. Peraltro, gli azionisti di maggioranza del futuro Fondo di Stabilità, non a caso sono tenaci fautori del *Fiscal compact* ed avrebbero un'ottima motivazione per non ammettere uno Stato agli aiuti previsti dal Fondo Salva Stati.

Pertanto, il Trattato può far crescere, con riferimento all'integrazione in materia economica e monetaria, il grado di differenziazione fra gli Stati membri dell'Ue, compresi quelli dell'eurozona.

Gli Stati non appartenenti all'eurozona non potranno nemmeno beneficiare del "Fondo salva Stati": solo adottando l'euro diverranno membri a pieno titolo anche del MES.³⁷

L'impossibilità di ricorrere alla revisione dei Trattati istitutivi ha influenzato sotto molti aspetti la fisionomia del *Fiscal compact*. Tutto ciò, conseguenzialmente, aumenterà sia il grado di contrasto all'interno che all'esterno della zona euro; certamente il grado di conflittualità si incrementerà nelle scelte intergovernative.

Ci si può però chiedere se questo Trattato imprima una direzione definitiva all'integrazione economica e monetaria e, in ultima analisi, all'Unione europea.

La risposta sembra essere negativa. Lo stesso Trattato, all'art. 16, prevede che dopo cinque anni dalla propria entrata in vigore le Parti contraenti adottino i passi necessari per attuare tutti i vincoli imposti e gli obiettivi prefissati nel quadro giuridico dell'Ue nel rispetto delle norme di quest'ultima. Si profila dunque per il Fiscal Compact un percorso simile a quello degli Accordi di Schengen, nati sul piano "esterno", internazionale, e poi incorporati con il Trattato di Amsterdam all'interno della struttura giuridica dell'Unione europea³⁸.

Per trasformare il *Fiscal compact* in diritto dell'Ue sarà possibile seguire la procedura di revisione speciale (semplificata) di cui all'art. 48.6 TUE, senza fare ricorso né ad una Convenzione né ad una Conferenza intergovernativa poiché le modifiche necessarie riguardano la parte III del TFUE e non comportano estensioni di competenze dell'Ue. Pertanto il Governo di uno Stato membro, il Parlamento Europeo e la Commissione potranno presentare il relativo progetto al Consiglio europeo, che delibererà all'unanimità, previa consultazione del Parlamento, della Commissione e della Bce. La decisione

³⁷ L. S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, cit., p. 33.

³⁸ C. Altomonte - A. Villafranca - F. Zulee (a cura di), *La riforma della governance economica europea*, ISPI, 2011.

potrà entrare in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali.

È evidente che, benché la procedura di revisione semplificata comporti, rispetto alla procedura di revisione ordinaria, un minor ricorso agli organi democratici e l'adozione di meccanismi decisionali più rapidi, l'unanimità richiesta in seno al Consiglio europeo potrebbe continuare a paralizzare l'incorporazione del Trattato.

Per quanto concerne il Trattato del MES, invece, una sua incorporazione sembra alquanto improbabile, poiché, esso mira a stabilire, un'organizzazione internazionale autonoma.

Ad ogni modo, i due trattati, pur diversi ma complementari, sono il frutto congiunto del compromesso fra gli Stati che invocano il rigore e quelli che insistono sulla solidarietà.

Nella drammaticità della situazione attuale cresce fra i cittadini europei, ma anche nella comunità internazionale, la domanda di un'Europa più efficace non solo nel difendere la moneta comune; tuttavia gli interessi degli Stati più forti sono spinti dalla necessità di far apparire ai mercati internazionali un'Europa economicamente solida, piuttosto che soffermarsi sull'aiuto ai Paesi membri in difficoltà.

In questo contesto, si ha la percezione che qualunque azione, a qualunque livello e con qualunque metodo l'Unione adotti, sia comunque preferibile all'inattività delle istituzioni europee e degli Stati membri oppure alle dichiarazioni politiche prive di effetti.

La crisi attuale è anche frutto della percezione da parte dei mercati di un'Europa troppo debole, troppo divisa, troppo tentennante. In quest'ottica l'adozione del *Fiscal compact* e del MES era necessaria.

Si ha comunque la “netta sensazione” che la costruzione europea sia troppo “tentennante” e gli Stati membri non siano disposti a trasferire i loro poteri a livello europeo. L'Europa appare ancora un'entità lontana che chiede soltanto sacrifici soprattutto ai cittadini degli Stati più deboli dal punto di vista finanziario.

2.3. – Il ruolo del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali alla luce della nuova *governance* europea.

In un'organizzazione come quella dell'Unione Europea assumono un ruolo centrale i parlamenti degli Stati membri, senza dimenticare il contributo essenziale svolto dal Parlamento Europeo.

In quest'ottica, non si può prescindere, dall'impatto che una loro eventuale esclusione o inclusione di sola facciata nelle dinamiche del “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria” avrebbe sulle strutture costituzionali degli Stati membri. In tal senso, dunque, è stato formulato l'art. 13 del Trattato, il quale dispone che «Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato».

Alla luce delle disposizione in esame, viene istituita una “Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali” al fine di discutere sull'applicazione delle norme che rientrano nel *Fiscal compact*, ed, in particolare, sulle politiche di bilancio. La disposizione in esame va letta insieme alle altre che progressivamente hanno riconosciuto un ruolo centrale nel processo di integrazione europeo al Parlamento Europeo ed ai Parlamenti nazionali.

Il Parlamento Europeo è stato ritenuto un'istituzione che mal rappresenta i cittadini degli Stati membri, e, soprattutto, non ha mai avuto una rilevanza decisiva nel processo decisionale e di integrazione europea.

Tuttavia, dal 1992 almeno, il Parlamento Europeo è stato protagonista di un notevole incremento di competenze. In questo senso, il Trattato di Lisbona presentava delle interessanti novità relativamente al ruolo del medesimo Parlamento: ne è un esempio, l'art. 10 del TUE, che non lo definisce più quale rappresentante dei "popoli degli Stati" come era descritto nei vecchi art. 189-190 del TCE, ma come rappresentante dei cittadini che "sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo", aggiungendo, subito dopo che "gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio".

A dispetto dell'aumento di competenze dovuto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le recenti evoluzioni della *governance* economica europea, invece, sembrano, in qualche modo, ridimensionare in negativo il ruolo dello stesso Parlamento europeo.

Da un punto di vista "normativo", infatti, il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali è cruciale per la legittimazione del nuovo sistema di *governance*³⁹ e coordinamento economico anche se sembra caratterizzato da una sostanziale "ambiguità".

Il *Fiscal compact*) si presenta come un trattato internazionale caratterizzato da una natura fortemente vincolante ed invasiva⁴⁰.

Molte delle ambiguità relative al ruolo del Parlamento Europeo per quanto concerne la *governance* economica disegnata dal Trattato, trovano origine nelle misure del c.d. "*six pack*". In tale "pacchetto" il Parlamento Europeo risulta privo

³⁹ R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista italiana di scienza politica", vol.29, 1999; Sul tema vedi anche M. Tel, *La governance europea. Dinamiche istituzionali, procedure informali e democrazia tra il trattato di Nizza e il Libro Bianco della Commissione*, in "Europa/Europe", vol.10, 2001.

⁴⁰ D. Morgante, *e in tema di "fiscal compact"*, 4 aprile 2012, in <http://www.federalismi.it/>

di poteri decisionali, dato e la sua partecipazione al processo di integrazione europea rimane sostanzialmente non definita.

Tuttavia se si osserva la prospettiva, si potrebbe anche sostenere che il ruolo del Parlamento Europeo è stato in realtà rafforzato nel quadro della nuova *governance* economica europea. Infatti il contenuto del Trattato dovrebbe essere incorporato in futuro nel diritto dell'Ue, alla luce di quanto stabilito dall'art. 16 del Fiscal compact; pertanto, sarebbe ipotizzabile un miglioramento del ruolo del Parlamento europeo.

Per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali, l'art. 13 del Trattato si può considerare una disposizione a “doppio rinvio”. Infatti l'art. 13 non contiene soltanto un rinvio al diritto dell'Ue ma anche al diritto interno ad esempio per quanto concerne la struttura e la composizione delle commissioni dei parlamenti nazionali.

Bisogna altresì ricordare le garanzie previste nei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. L'esempio più eclatante è offerto dalla celebre “sentenza Lisbona” (*Lissabon Urteil*) della Corte Costituzionale tedesca.

Con tale sentenza la Corte costituzionale tedesca giudicava i ricorsi avverso la ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania. La Corte, al termine di una sentenza molto lunga e complessa, riconosceva la generale compatibilità del sistema - Lisbona con i principi costituzionali nazionali. Tuttavia rilevava l'incompatibilità con la Legge fondamentale tedesca della c.d. “legge di estensione”, volta a disciplinare il ruolo ed i poteri di Bundestag e Bundesrat alla luce del Trattato di Lisbona. La Corte costituzionale tedesca contestava che tale legge non avesse previsto un sufficiente controllo del Parlamento tedesco né sul governo nazionale né sulle istituzioni dell'Unione. La Corte, infatti, non si opponeva all'ampliamento delle competenze o all'introduzione di procedure di revisione semplificate o all'espansione delle votazioni a maggioranza nel Consiglio e neanche agli sviluppi istituzionali previsti nel Trattato ma contestava lo scarso controllo previsto da parte del Parlamento tedesco.

Nella sentenza del giudice costituzionale tedesco, possono evincersi due punti molto importanti sul ruolo giocato dai parlamenti nazionali nel processo d'integrazione : un' evidente critica della democrazia rappresentativa dell'Ue; un parziale apprezzamento del ruolo riconosciuto dal quadro post - Lisbona ai parlamenti nazionali⁴¹.

La necessità di valorizzare i parlamenti nazionali non è dovuta solo a ragioni legate alla legittimazione indiretta dell'integrazione europea, ma anche alla necessità di dare attuazione alle importanti innovazioni apportate in questo ambito dal Trattato di Lisbona.

E' appena il caso di ricordare che trattasi di una materia estranea al diritto dell'Unione ma di competenza esclusiva degli Stati.

Le discipline nazionali al riguardo sono alquanto diverse. Si passa da un controllo molto blando degli organi parlamentari sull'esecutivo nei regimi molto rigorosi ad altri assetti costituzionali in cui l'azione dei Governi in sede europea si deve attenere alle decisioni preventive (mandato vincolante) o successive (riserva di approvazione) del Parlamento.

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali può appesantire le procedure europee ma il Trattato di Lisbona è in questa direzione in tema di sussidiarietà.

La vicenda della sentenza Lisbona ci indica la possibilità di potenziare il ruolo dei parlamenti nazionali nella *governance*⁴² economica europea.

In questo senso, si potrebbe anche cercare di riscrivere meglio l'art. 13 o altre disposizioni del Trattato con riferimento ai parlamenti nazionali.

⁴¹ A. De Petris, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*. Una guida alla lettura, <http://www.federalismi.it/>; In tal senso anche A. Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente, <http://www.federalismi.it/>

⁴² E. D'Albergo, *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità* in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, 2002; in tal senso anche R. Segatori, *Governance e democrazia nell'esperienza italiana*, paper presentato al convegno AIS 26/27 settembre 2002.

Tuttavia, non si potrebbe pensare di esaurire il problema in sede europea, dato che tutte queste disposizioni richiedono un'integrazione a livello nazionale per realizzare gli obiettivi prefissati.

In conclusione, per quanto riguarda il ruolo del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali, molto dipenderà dalla lettura che verrà data all'art. 13 del *Fiscal compact* e da quanto le relazioni interparlamentari incideranno nell'economia di questo Trattato.

2.4. – La posizione dell'Italia nell'unione economica e monetaria ed il rapporto con gli altri Stati membri.

Prima che gli Stati dell'Unione Europea (ad eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca) sottoscrivessero il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, erano sostanzialmente tre le posizioni dei Paesi europei sull'attuazione di una politica economica comune⁴³.

In particolare, Francia e Germania propendevano per una modifica dei Trattati già esistenti per rafforzare la *governance*⁴⁴ economica e monetaria definita dai parametri di Maastricht e per rendere più credibile l'Ue e l'euro nei confronti dei mercati finanziari internazionali; il Consiglio Europeo e la Commissione, invece, erano più orientati ad adottare il meccanismo snello di riforma dei Trattati previsto dal Protocollo n. 12 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi, secondo cui era necessaria la decisione unanime in seno al Consiglio dell'Unione; Il Regno Unito in ultimo chiedeva che ogni riforma dei Trattati fosse accompagnata da una serie di clausole di salvaguardia con riguardo al settore dei servizi finanziari.

⁴³ R. Castaldi, *La moneta unica e l'unione politica*, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, XXVI Convegno SISP.

⁴⁴ E. Rossi – V. Cassamassima, *La Politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa, 2013.

L' Italia sostenne che il nuovo Trattato si dovesse iscrivere nel quadro istituzionale dell'Unione europea, cercando comunque di ottenere un risultato che risultasse convincente per i mercati, anche per non pregiudicare i grandi sforzi compiuti dall'Italia negli ultimi mesi sul fronte del risanamento finanziario⁴⁵.

Con l' intervento decisivo di Francia e Germania si giunse all'approvazione del *Fiscal compact* .

Sebbene l'obiettivo dell'Italia di assicurare l'unitarietà e l'integrità del diritto dell'Unione europea e del suo quadro istituzionale non sia stato per il momento raggiunto, l'articolo 16 del nuovo Trattato, prevede che «Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Inoltre, l'art. 2 dispone che «Le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione Europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato. Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica».

Alla luce delle disposizioni in esame dunque è stato previsto che massimo entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato vengano prese le misure necessarie per incorporarne il contenuto

⁴⁵ M. Comelli, *Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 53.

nell'ordinamento giuridico dell'Unione e, soprattutto, che le parti contraenti applichino ed interpretino il nuovo Trattato conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea ed il diritto dell'Unione europea.

Il nuovo Trattato sembra introdurre una sempre maggiore differenziazione all'interno della *governance* economica e monetaria dell'Ue⁴⁶.

Per molti Paesi Europei(esempio Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Svezia e Ungheria) il Trattato sarà vincolante, quando adotteranno l'euro ; non avendo gli stessi ancora adottato la moneta unica possono vincolarsi solo alle disposizioni del *Fiscal compact* che ritengono più convenienti.

Il sostegno del governo italiano per una soluzione che tenti di assicurare il più possibile l'unitarietà e l'integrità del quadro istituzionale europeo dovrebbe quindi passare tramite il difficile tentativo di "recuperare" il Regno Unito.

Nonostante non sia stato possibile ricondurre Londra al tavolo negoziale del nuovo Trattato, il governo italiano si è attivato nel complesso compito di evitare che la separazione di Londra dalla *governance*⁴⁷ economica e monetaria dell'Ue diventi sempre più profonda e si possa trasformare in una frattura politica sempre più grave con gli altri paesi europei.

Un altro intervento dell'Italia con riferimento al nuovo Trattato è stato quello di evitare l'introduzione di vincoli più rigidi, soprattutto con riferimento al criterio del debito, rispetto a quelli già fissati tra il 2010 ed il 2011 nei numerosi vertici europei. Il raggiungimento di questo obiettivo è confermato da una norma del Trattato.

⁴⁶ G. Napolitano, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 1, marzo 2012

⁴⁷ R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione* 15 febbraio 2012, in <http://www.federalismi.it/>; cfr. anche C. Mauro, *Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee* in: *La nuova et` delle Costituzioni* (a cura di Lorenzo Ornaghi), Bologna, 2000.

In particolare, secondo l'art. 4 del Trattato così recita «Quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo di una parte contraente supera il valore di riferimento del 60% di cui all'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea, tale parte contraente opera una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo il disposto dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011. L'esistenza di un disavanzo eccessivo dovuto all'inosservanza del criterio del debito sarà decisa in conformità della procedura di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Pertanto quando il rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo di uno Stato supera il valore del 60% fissato dall'articolo 1 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati europei, la parte eccedente dovrà essere ridotta ad un tasso medio di un ventesimo per anno, come previsto nell'articolo 2 del regolamento CE n. 1467/97 del 7 luglio 1997.

Tali condizioni erano state al centro di un acceso dibattito italiano poiché si temeva che tale rigidità potesse penalizzare le scelte governative..

E' emersa la necessità per l'Italia di individuare nuovi interlocutori politici tra i grandi paesi dell'Unione, anche al fine di controbilanciare l'eccessivo peso di Germania e Francia ed in particolare del colosso economico tedesco. In tal senso può essere visto l'intervento del governo italiano di "recuperare" il Regno Unito, insistendo perché diventasse parte integrante del nuovo Trattato.

Il tentativo di Roma di rilanciare il rapporto con Londra non sarebbe da interpretare tanto come la ricerca di una partnership strategica, bensì come una mossa tattica: i due paesi, infatti, concordano sulla necessità che per fare uscire l'Ue e l'euro dalla grave crisi in cui si trova occorra affiancare alle

norme volte ad assicurare la riduzione del deficit con misure finalizzate a promuovere la crescita e l'occupazione, in particolar modo attraverso un rilancio dell'integrazione economica europea mediante il completamento del mercato unico.

Tale obiettivo, su cui l'Italia ed altri paesi hanno insistito in sede di negoziazione del Trattato, viene menzionato all'art. 1, che prevede che «Con il presente trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale. Il presente trattato si applica integralmente alle parti contraenti la cui moneta è l'euro. Esso si applica anche alle altre parti contraenti nella misura e alle condizioni previste all'articolo 14».

La norma suddetta pone come traguardi del Trattato sia il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Ue, sia il miglioramento della *governance* della zona euro, sostenendo il conseguimento degli obiettivi dell'Ue in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale⁴⁸.

Oltre che con la Gran Bretagna, sempre in tema cooperazione intergovernativa, vanno considerati altresì i rapporti dell'Italia con altro governi europei.

In particolare, si deve prendere in considerazione l'intesa del governo Monti con il governo spagnolo del popolare Mariano Rajoy, insediatosi alla guida del governo iberico alla fine del 2011. La Spagna rappresenta uno dei principali paesi su cui l'Italia deve puntare per costruire delle alleanze in Europa al fine di controbilanciare la linea della Germania, incentrata sulla

⁴⁸ G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5/2012

richiesta ai paesi mediterranei di rispettare la disciplina del pareggio di bilancio e di riduzione dei deficit eccessivi. Nonostante inizialmente la Spagna sembrava opporsi alla linea del rigore e dell'austerità, in un secondo momento il governo spagnolo ha dichiarato che avrebbe rivisto al rialzo l'obiettivo della riduzione del deficit per il 2012, tenendo comunque fermo l'obiettivo fissato per il 2013. Essendo simili le posizioni debitorie di Italia e Spagna, sembrerebbe opportuno che i due Paesi adottino una linea comune. Altro Paese con cui l'Italia ha sviluppato un rapporto di forte collaborazione è la Francia, guidata dal nuovo Presidente socialista François Hollande. Il neo- Presidente Francese è apparso fin dall'inizio su una linea meno rigida rispetto a quella del suo predecessore in materia di deficit pubblici, apparendo critico sulle linee di politica economica con cui il duo franco-tedesco, dominato dalla Germania, ha gestito la risposta alla crisi dell'euro negli ultimi due anni.

Su un' altra questione, assolutamente cruciale per il futuro dell'eurozona, esiste invece una piena sintonia tra le indicazioni dell'Italia e della Francia: la necessità di discutere senza preclusioni la possibilità di introdurre forme di mutualizzazione del debito, come gli *eurobond*. Il vertice Ue del 23 maggio 2012 ha visto i due paesi tenere posizioni simili sul tema, oggetto di discussione anche al vertice del 28-29 giugno. Tuttavia, la netta opposizione dei paesi rigoristi guidati dalla Germania non ha permesso che nemmeno in quella circostanza fosse possibile adottare una qualsiasi decisione sugli *eurobond*.

Opinioni divergenti, infine, sono emerse tra l' Italia e la Germania. La difficile posizione dell'Italia specie se paragonata a quella della Germania, rischia non solo di accrescere le divergenze tra i due paesi sulla risposta al problema dei debiti sovrani nella zona euro, (esempio in merito alla possibilità di ricorrere o meno agli *eurobond*.) ma anche di assumere le sembianze di uno scontro tra “paesi creditori” e “paesi debitori”. I due gruppi di paesi non si caratterizzano solamente per un diverso modo di guardare alle

possibili soluzioni, ma hanno una differente lettura della crisi stessa e delle cause che l'hanno originata⁴⁹.

Il contributo italiano al *Fiscal compact* è stato quello di favorire l'approvazione di un trattato che potesse dare ai mercati il segnale di una svolta positiva e convincente, anche per non vanificare i molti sforzi che lo stesso governo italiano ha profuso nel corso degli ultimi mesi.

Tuttavia, un accordo a cui partecipassero tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, fortemente auspicato dall'Italia, non è stato possibile, a causa del rifiuto di Gran Bretagna e Repubblica Ceca di firmare l'accordo.

Le posizioni per molti aspetti convergenti di Italia, Francia, Spagna e Gran Bretagna rendono molto più isolata la Germania. Con i tedeschi in questi ultimi tre anni, si sono riscontrate notevoli divergenze sulle modalità di uscita dalla crisi e soprattutto sulla necessità di accompagnare misure per il rigore con provvedimenti per favorire la crescita. Tali divisioni peraltro tagliano trasversalmente l'Europa: da un lato le economie forti con i conti pubblici in ordine e dall'altro le economie deboli, fra cui l'Italia, con elevati deficit pubblici.

Da tutto ciò discende anche una sostanziale differenza nel considerare le cause ed i possibili rimedi alla crisi dei debiti sovrani dei paesi dell'eurozona. Tale distinzione, che grosso modo coincide con quella tra paesi dell'Europa settentrionale e centrale e paesi dell'Europa mediterranea, rischia a sua volta di inficiare l'importante principio dell'uguaglianza tra i diversi stati membri all'interno dell'Unione europea.

In tal senso, una possibile soluzione al problema potrebbe essere quella di un rafforzamento dei poteri delle istituzioni europee, tra queste anche il Parlamento europeo. A differenza dei singoli parlamenti nazionali, che presentano poteri molto articolati tra di loro e privi di una visione d'insieme, il Parlamento europeo potrebbe rappresentare quell'istituzione che colma il deficit di democrazia del processo di integrazione europea. Infatti, un

⁴⁹ S. Fabbrini, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, Bologna, 2012.

rafforzamento del controllo democratico e del Parlamento europeo, nonché dell'integrazione sovranazionale, in luogo di quella intergovernativa, sarebbero più in linea con gli interessi dell'Italia che ha sempre preferito una Repubblica di carattere parlamentare a qualsiasi altro tipo di forma di Stato.

Capitolo III

Il ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea

Sommario: 3.1– I vincoli derivanti dall'Unione Europea e la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di obblighi dell'UE. 3.2 – Segue: la legge del 24 dicembre 2012, n. 234 e il potere sostitutivo dello Stato. 3.3. – Brevi considerazioni conclusive.

3.1 – I vincoli derivanti dall'Unione Europea e la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di obblighi dell'UE.

La legge costituzionale n.3 del 2001 ha innovato gran parte delle norme contenute nel Titolo V della nostra Carta Costituzionale; in tal senso una delle modifiche più importanti riguarda senza dubbio l'art. 117.

Nell'ambito della riforma che ha investito il Titolo V, infatti, la norma suddetta definisce il riparto delle competenze in materia di potestà legislativa fra Stato e Regioni. Il nuovo art. 117 risulta uno degli articoli più innovativi sotto due diversi profili: in primo luogo detta le linee di base su cui dovranno articolarsi i futuri rapporti fra Stato, Regioni, Unione europea e Comunità internazionale; inoltre prevede una nuova ripartizione tra Stato e Regioni, elencando le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, di potestà concorrente Stato-Regioni e facendo riferimento alla competenza residuale regionale⁵⁰.

Nel primo comma del nuovo articolo 117⁵¹, si prevede la subordinazione della potestà legislativa di Stato e Regioni oltre che alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La *ratio* della norma indicata è quella di sancire la prevalenza della normativa internazionale e comunitaria sulla legislazione ordinaria statale e regionale, avendo l'ordinamento italiano considerato tali fonti internazionali ed europee come sovraordinate.

Per quanto riguarda i limiti derivanti dalla normativa comunitaria, essi hanno effettivamente operato anche prima della legge di riforma del Titolo V conformemente all'articolo 11 della Costituzione. Tale norma stabilisce, al secondo comma, che «L'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Bisogna sottolineare che questo articolo è stato formulato con preciso riferimento alla partecipazione dell'Italia alle Nazioni Unite, dal momento che soltanto l'ONU costituiva un punto di riferimento tra le

⁵⁰ U. Leanza, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2003, p. 23-69

⁵¹ Art. 117, 1° comma: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»

organizzazioni internazionali ed il processo di costruzione europea era ben lungi dall'essere avviato⁵².

In particolare, le limitazioni di sovranità a cui fa riferimento l'art. 11 sono riferibili alla nozione classica di sovranità di uno Stato nei suoi rapporti internazionali con gli altri Stati. Questo articolo della Costituzione è dunque stato forzato dal legislatore in modo da poter estendere la portata giuridica a fenomeni nuovi come il processo di integrazione comunitaria.

Se tale lacuna infatti era inizialmente accettabile, avendo la nostra Costituzione ha visto la luce in un periodo storico in cui le relazioni internazionali non erano particolarmente intense e l'integrazione europea era soltanto un obiettivo da raggiungere, oggi appare di primaria importanza riconoscere a livello costituzionale il dovuto peso del contesto internazionale e dell'Unione Europea.

In tal senso, l'articolo 117, così come modificato dalla legge costituzionale n.3 del 2001, ha risposto a questa esigenza con una formulazione che sottopone la potestà legislativa statale e regionale ai vincoli derivanti dai Trattati e dalla legislazione dell'Unione Europea.

La disposizione indicata è stata inoltre confermata da successive sentenze della Corte Costituzionale che hanno sancito il definitivo primato del diritto dell'Unione su quello nazionale. In particolare, la Corte ha statuito che *“circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili [...] Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa”*⁵³.

⁵² E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 13-27.

⁵³ V., Corte Cost., sent. n.126/2006.

Pertanto, secondo l'impostazione della Corte Costituzionale, le norme comunitarie non solo si aggiungono al diritto interno, ma prevalgono su di esso, fino al punto di incidere sulle competenze regionali fissate a livello costituzionale: unica condizione che siano rispettati i principi fondamentali dell'ordinamento e i diritti inalienabili della persona.

Il secondo punto di particolare rilievo, nel contesto della riforma del nuovo articolo 117, riguarda il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni.

Alla luce delle esigenze proprie delle Regioni, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha esplicitamente individuato le materie di competenza legislativa esclusiva (la legge regionale viene così sottratta per alcune materie alla condizione di atto di integrazione, se non di attuazione, della legge statale, cui precedentemente è stata spesso relegata); inoltre è stata attribuita alle stesse Regioni la possibilità di attivare la competenza legislativa esclusiva in alcune materie essenziali, evitando così una disciplina legislativa statale generalizzata incapace di tener conto delle peculiari situazioni contingenti presenti a livello locale in settori particolarmente importanti e delicati.

E' fissata una competenza residuale delle Regioni per non lasciare lacune nell'ordinamento e da valorizzare il ruolo cardine delle Regioni stesse⁵⁴.

Il «vecchio» articolo 117, nella sua versione originaria, prevedeva che «la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni». Inoltre, la competenza legislativa residuale in tutte le materie non esplicitamente elencate apparteneva allo Stato⁵⁵.

Prima della riforma costituzionale del 2001, con riferimento ai rapporti fra Stato, Regioni e Unione europea, il sistema di distribuzione delle competenze descritto dall'art. 117 della Costituzione era costituito nel progetto D'Alema da un modello simile a quello attuale, in base al quale allo Stato sono riservate materie di tipo «strategico» e agli enti territoriali tutte le funzioni residue di competenza normativa. In tal modo, con riguardo all'esigenza di «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli

⁵⁴ F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, Milano, 1991.

⁵⁵ F. Bassanini, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, cit.

obblighi internazionali», ad un nutrito elenco di materie riservate alla competenza statale, si aggiungevano la politica estera, i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Allo Stato era dunque affidato il compito di determinare con legge la disciplina generale dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione europea, mentre al Governo era riservato il potere di «sostituirsi a organi delle Regioni in caso di mancato rispetto di norme e di trattati internazionali o della normativa comunitaria, o di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica». In particolare, alle Regioni era affidato il potere di «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, previo assenso del Governo» nelle forme e nei casi disciplinati da legge dello Stato. Nelle materie di propria competenza le Regioni avrebbero dovuto inoltre provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali⁵⁶ e degli atti dell'Ue, fatto salvo il rispetto delle «norme di procedura stabilite da leggi dello Stato»

La nuova formulazione rovescia radicalmente il sistema precedente, procedendo ad una enumerazione tassativa delle specifiche e ben definite materie in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva ed elencando altresì le materie in cui le Regioni hanno una potestà legislativa concorrente. Viene inoltre prevista una competenza residuale delle Regioni. Su quest'ultimo aspetto, tuttavia, occorre notare che un'eccessiva estensione della competenza legislativa residuale delle Regioni rischia di provocare la completa assenza dello Stato e degli enti locali minori in materie importanti, quali l'industria, l'agricoltura e i trasporti demandate alla competenza legislativa residuale delle Regioni. In questi settori la Regione non deve, come per le materie di legislazione concorrente, muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato o comunque desumibili dalla legislazione statale. A tutto ciò si aggiunge che, mentre nel caso della legislazione concorrente la riserva in favore della Regione impedisce allo Stato di prevedere una disciplina di dettaglio, nel caso della potestà legislativa residuale⁵⁷ resta precluso qualsiasi intervento statale né si ritiene che lo Stato disponga al riguardo di una potestà regolamentare. Infine, nelle stesse materie, il potere di attribuire

⁵⁶ G. Biscottini, *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, 1992.

⁵⁷ L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2.

funzioni amministrative non spetterebbe allo Stato ma alla Regione con l' esclusione di funzioni fondamentali degli enti locali.

Inoltre, è interessante osservare che il nuovo sistema risulta il più conforme alla ripartizione di competenze che si realizza negli Stati federali, come è confermato dalle Costituzioni che lo hanno adottato (per esempio quelle di Stati Uniti d'America, Svizzera, Germania). Si è voluta sancire una regola tipica degli Stati dotati di questa struttura, in base a cui lo Stato federato è competente ad adottare leggi in tutte le materie non previste dalla Costituzione federale. In questo sistema, la legge statale e la legge regionale si pongono su di un piano paritetico, essendo ambedue dotate di competenza generale nei rispettivi ordini e sottoposte ai medesimi vincoli derivanti dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

La nuova ripartizione delle materie comporta un mutamento di prospettiva di notevole importanza anche nel tema di competenza in materia di obblighi dell'Unione Europea⁵⁸.

Il 5° comma dell'art. 117, infatti, stabilisce che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina la modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

La nuova disposizione crea un vero e proprio obbligo per lo Stato di prevedere forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari tanto diretta che indiretta.

Tale previsione deve essere letta congiuntamente al 2° e 3° comma dell'art. 117: allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva mentre alle Regioni spetta la potestà concorrente nei rapporti con l'Unione europea delle Regioni.

In particolare, il terzo comma dell'articolo 117 Cost⁵⁹. attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di rapporti con l'Unione Europea, prevedendo che

⁵⁸ T. Groppi, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002.

«sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni». In queste materie, come previsto dal comma successivo, «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». La norma in esame, dunque, da un lato offre fondamento costituzionale ai rapporti fra Regioni e Unione europea dall'altro pone le premesse per una più incisiva ed ampia potestà legislativa delle Regioni in materia. Si tratta, tuttavia, di una potestà legislativa che si baserà sui principi fondamentali dettati dalla legislazione statale.

La legge n. 131 del 2003⁶⁰ ha precisato che i principi fondamentali possono essere desunti dalle leggi statali vigenti oltretutto essere espressamente determinati dallo Stato. Al fine di orientare l'iniziativa legislativa regionale in attesa delle nuove leggi statali di determinazione dei principi fondamentali, la legge n. 131 del 2003, così come interpretata dalla Corte costituzionale, ha affidato al Governo il compito di delineare un quadro ricognitivo dei principi già esistenti. Tale ricognizione è utilizzabile in via transitoria fino all'entrata a regime del nuovo assetto delle competenze legislative senza avere carattere vincolante. Secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art.117 ed in attuazione di tale disposizione, l'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 aveva previsto che in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con cui il Parlamento avrebbe definito i nuovi principi fondamentali, il Governo adottasse , entro termini

⁵⁹ Le altre materie in cui viene prevista la legislazione concorrente sono: commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

⁶⁰ G. Falcon , *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

tassativi, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali derivanti dalle leggi vigenti.

Con la sentenza n. 280 del 28 luglio 2004 la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi presentati dalla provincia autonoma di Bolzano e dalle regioni Sardegna e Val d'Aosta avverso le disposizioni concernenti la delegazione legislativa (come previsto dall'art. 1, commi 4, 5 e 6 della l. 131 del 2003)⁶¹. I giudici della Consulta hanno dichiarato la parziale illegittimità di queste disposizioni ritenendo conforme a Costituzione la delega per la mera ricognizione dei principi già esistenti, purché il Governo la eserciti nella sua lettura minimale e non faccia opera di interpretazione delle materie. Conseguentemente, sono state accolte le questioni di legittimità costituzionale concernenti le disposizioni che avrebbero consentito al legislatore delegato di adottare norme sostanzialmente innovative del sistema legislativo previgente, compiendo una ridefinizione delle materie medesime⁶².

Per l'approvazione dei decreti legislativi era previsto un procedimento speciale che - per garantire i rispettivi ruoli istituzionali delle Regioni e del Parlamento - prevedeva che, sia sugli schemi preliminari sia sui testi successivi degli stessi, fosse acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In seguito al parere parlamentare , il Governo, qualora non vi fosse conformità con le "indicazioni" ivi contenute, avrebbe dovuto trasmettere ai Presidenti delle Camere ed al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione in cui si indicavano le specifiche motivazioni di difformità dal parere stesso⁶³.

La nuova formulazione dell'articolo 117, oltre a deferire alla competenza concorrente di Stato e Regioni la potestà legislativa in ordine ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, consente loro, nelle materie di propria competenza, di provvedere all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali⁶⁴.

⁶¹ T. Tessaro, *Manuale di diritto regionale : natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni : aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, 2004.

⁶² T. Martines., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.

⁶³ AA. VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003.

⁶⁴ G. Biscottini, *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, cit.

In materia di obblighi derivanti dall'Unione Europea, con la riforma del Titolo V, ha fatto ingresso nella Costituzione l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La locuzione «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» individua, in quel testo, una materia (o, meglio, una funzione) di legislazione concorrente compresa nell'elenco di cui all'art. 117, terzo comma, Cost⁶⁵.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha apportato alcune modifiche, che sono entrate in vigore a partire dal 1 gennaio 2014. Più in particolare, la riforma – che ha introdotto in Costituzione il c.d. pareggio di bilancio - ha 'separato' l'armonizzazione dal coordinamento, trasferendo solo la prima tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

Si collocano tra l'una e l'altra riforma del testo costituzionale interventi normativi - di notevole impatto sulla contabilità e la finanza delle amministrazioni pubbliche - contenenti disposizioni in materia di armonizzazione.

Prima della sopracitata disposizione, vi era stata l'emanazione della legge n. 42 del 2009 che, con riguardo alle Regioni e agli enti locali, all'art. 2, comma 1, delega il Governo a emanare uno o più decreti legislativi anche «al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica».

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici deriva dalla diversità dei diversi ordinamenti contabili vigenti per le rispettive amministrazioni.

Essi sono infatti costituiti da un insieme stratificato di norme giuridiche che ha dato luogo a differenze non solo in senso verticale, tra comparti distinti della pubblica amministrazione, ma anche in senso orizzontale all'interno dello stesso comparto.

Dunque, l'armonizzazione tende a garantire l'uniformità delle informazioni contenute nei bilanci pubblici ed a consentire il superamento della frammentazione degli schemi e dei principi adottati dai vari soggetti istituzionali nell'ambito della finanza pubblica.

⁶⁵ L. Mercati, Armonizzazione dei bilancio pubblici e principi contabili, in www.federalismi.it, 15 gennaio 2014.

Appare evidente che, attraverso l'armonizzazione, si tendono a soddisfare le pressanti esigenze informative connesse alle regole comunitarie, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita ed alle procedure sui disavanzi eccessivi..

3.2. – Segue: la legge del 24 dicembre 2012, n. 234 e il potere sostitutivo dello Stato.⁶⁶

Importanti novità sono state introdotte dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 che modifica la legge n. 11 del 2005 sulle "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea". In particolare, sono state introdotte: una maggiore partecipazione del Parlamento e delle autonomie locali alla fase di formazione delle normative e delle politiche europee; maggiore rapidità nell'attuazione delle direttive; ed infine nuova disciplina di materie che interessano i rapporti tra lo Stato nazionale e l'Unione Europea.

Ma le novità rilevanti riguardano soprattutto aspetti istituzionali. In primo luogo, il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali in alcuni aspetti del funzionamento dell'Unione e, in particolare, nel controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto del principio di sussidiarietà nell'attività legislativa dell'UE. I progetti di atti legislativi dell'Unione devono, pertanto, essere tempestivamente sottoposti all'esame delle Camere e si individuano linee di indirizzo che devono regolare la fase di formazione delle normative europee.

Ad esempio, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo deve illustrare alle Camere la posizione che intende assumere sui temi in discussione; quest'ultimo non potrà non tener conto degli indirizzi espressi dal Parlamento. Sulle risultanze dei vertici UE dovranno essere tempestivamente, (entro 15 giorni) informati gli organi parlamentari. Maggior vincolo viene stabilito sugli accordi

⁶⁶ Cfr. Mazzola G., in http://www.gianliborionimazzola.it/attivita_didattica.cfm.

che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica: in questo caso, se il Governo non dovesse conformarsi agli atti di indirizzo del Parlamento, dovrà dare adeguata spiegazione alle Camere sulla posizione assunta dal Presidente del Consiglio o da un Ministro da lui delegato.

Novità importanti riguardano gli strumenti di adeguamento agli obblighi europei. La tradizionale legge comunitaria - come noto il principale strumento di attuazione della normativa UE che regola modalità e tempi per la trasposizione delle direttive- si "sdoppia" e al posto di una sola legge annuale, il Governo dovrà presentare, entro il 28 febbraio di ogni anno, la legge di delegazione europea e, se necessario, potrà presentare una seconda legge, definita la legge europea.

Con le nuove regole si vuole porre rimedio innanzitutto al problema dei lunghi tempi di approvazione in Parlamento della legge comunitaria annuale, anticamera dell'avvio di numerose procedure di infrazione da parte della Commissione europea⁶⁷.

Con lo "sdoppiamento" della legge comunitaria i ritardi e le cause alla base di tali "lungaggini" dovrebbero essere superati, garantendo così un iter parlamentare più celere. In particolare la "legge di delegazione europea" conterrà esclusivamente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale mentre la "legge europea" darà attuazione agli atti europei e ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

La legge n. 234 del 2012 si pone l'obiettivo di un maggior coinvolgimento del Parlamento italiano nella formazione del diritto dell'Unione europea ed in particolare nella fase ascendente.

L'art. 3 della suddetta normativa prevede espressamente che il Parlamento partecipi al processo decisionale dell'Unione, intervenendo, insieme al Governo, nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee, secondo quanto previsto dal trattato sull'Unione europea e dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶⁷ V., P. Scarlatti, *I ruoli del Parlamento italiano nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in M. Siclari (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, p. 210.

L'art. 4 ribadisce gli obblighi di informazione e consultazione da parte del Governo: quest'ultimo, come detto in precedenza, deve illustrare alle Camere la posizione che intende assumere prima che si svolgano le riunioni del Consiglio europeo; tenere conto degli eventuali indirizzi formulati dal Parlamento e, su richiesta delle Camere, riferire sulle riunioni del Consiglio dell'Unione europea. Il Governo deve informare tempestivamente le Commissioni su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell'Unione o in corso di esame. Inoltre, deve trasmettere alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia relative a diverse questioni come le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, le riunioni informali a livello ministeriale, le riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti, le riunioni di comitati e gruppi di lavoro del Consiglio. Il Governo, in ogni caso, dovrà sempre presentare in Parlamento, salvo approvazione, atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea, iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione europea e procedure di pre contenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia⁶⁸.

Il Parlamento dovrà inoltre essere informato e consultato periodicamente dal Governo sul coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e sul funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria. Il Governo è tenuto a informare tempestivamente le Camere anche di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi fra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica, assicurando che la posizione rappresentata dall'Italia nella fase di negoziazione degli accordi tenga conto degli atti di indirizzo adottati dalle Camere.

L'art. 6 della legge 234/2012 precisa poi gli obblighi informativi del Governo connessi agli atti oggetto di trasmissione: i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, nonché i documenti di consultazione predisposti dalla Commissione europea, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, debbono essere trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei

⁶⁸ Cfr., in proposito, A. Celotto, *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009.

Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una nota illustrativa contenente la valutazione del Governo e l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione con segnalazione degli eventuali profili di urgenza o, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione.

Entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo, l'amministrazione con competenza prevalente nella materia è tenuta a elaborare una relazione incentrata sul rispetto da parte del progetto stesso del principio di attribuzione, con particolare attenzione all'individuazione della specifica base giuridica da seguire e la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Su tali atti, nonché su ogni altra questione portata alla loro attenzione, stante la previsione dell'articolo 7 della legge 234/2012, i competenti organi parlamentari possono adottare atti di indirizzo al Governo.

La posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea e di altre istituzioni od organi dell'Unione dovrà essere coerente con tali indirizzi. In caso contrario, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente riferirà tempestivamente alle Commissioni, fornendo le adeguate motivazioni degli indirizzi assunti.

Inoltre, il Parlamento può esprimere, secondo le modalità previste nel rispettivo Regolamento, un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, o delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'articolo 10 della legge 234/2012 mantiene altresì l'istituto della riserva parlamentare, prevedendo che, qualora le Camere abbiano iniziato l'esame dei progetti normativi dell'Unione o degli altri atti inviati dal Governo, quest'ultimo potrà procedere agli atti di propria competenza nell'ambito della fase ascendente, solo a conclusione di tale esame o comunque trascorsi trenta giorni dalla loro trasmissione senza che le Camere si siano espresse. Quest'ultimo termine decorre dalla data di comunicazione alle Camere, da parte del Governo, riguardo all'apposizione della riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell'Unione europea. Tale riserva potrà inoltre essere apposta dal Governo

anche per i progetti normativi o gli atti che rivestono una particolare importanza politica, economica e sociale.

Infine l'art. 11 della summenzionata norma sulle procedure semplificate di modifica di norme dei trattati, disciplina anche altre decisioni dell'Unione europea la cui entrata in vigore è subordinata all'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, prescrivendo che il Governo fornisca contestualmente alle Camere gli elementi utili ai fini dell'esercizio dei loro poteri e informi quest'ultime sullo stato di approvazione di tali decisioni.

Per quanto concerne la fase “discendente”, invece, la legge 234/2012 adegua l'ordinamento nazionale alle modifiche intervenute con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona⁶⁹.

In particolare, il Capo VI disciplina l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Come si è affermato in precedenza, la legge comunitaria, così come regolata dalla previgente legge n. 11 del 2005, viene adesso sostituita da due distinte leggi, la legge di delegazione europea e la legge europea, che si prevede assicurino il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

Secondo l'art. 29 della normativa suddetta, la legge di delegazione europea dovrà essere presentata alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno; si tratta di un disegno di legge recante "delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea". E' corredata di una relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, in cui il Governo dà conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive dell'Unione europea in uno degli allegati, con specifico riguardo all'opportunità di sottoporre i relativi schemi di atti normativi di recepimento al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Riferisce altresì sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte dello Stato degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea;

⁶⁹ P. Scarlatti, *Le Regioni Italiane Nella Fase Discendente Di Adattamento Al Diritto Europeo: Metodi E Strumenti Comuni Di Recepimento*, 17 Aprile 2013, in www.federalismi.it

fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da recepire in via amministrativa; dà conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive dell'Unione europea il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento; fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite con regolamento e gli estremi degli eventuali regolamenti di recepimento già adottati; fornisce l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

E' prevista altresì un'ulteriore legge di delegazione europea, cosiddetta del "secondo semestre", che, senza relazione illustrativa, può essere presentata alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, nel caso in cui il Governo ritenga siano emerse nuove esigenze di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La legge di delegazione europea pertanto assicura il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea attraverso diverse disposizioni. In particolare si prevedono disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale; disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'Unione europea; disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive; disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome; disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa,

autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome.

La legge europea, per la quale non è indicato un termine specifico di presentazione, reca "disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

La suddetta norma prevede: disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'Unione europea; disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea; disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea; disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea; disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione (art. 30, comma3).

L'adeguamento alla normativa dell'Unione è infine assicurato mediante lo strumento delle "misure urgenti" di cui all'art. 7 e mediante l'attuazione diretta di atti normativi dell'Unione, prevista dall'art. 38 nei casi di particolare importanza politica, economica e sociale.

Anche le Regioni ricoprono un ruolo importante, sia nella fase ascendente che in quelle ascendente del diritto dell'Unione Europea, nella nuova norma in esame⁷⁰.

In primo luogo, l'art. 24 la legge 234/2012 disciplina la procedura atta a garantire la partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali alla fase ascendente del processo normativo dell'Unione europea.

Il suddetto articolo, infatti, prevede che i progetti di atti normativi dell'Unione europea e i documenti di consultazione siano inviati dal Governo, contestualmente alla loro ricezione, anche alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e province autonome. Viene inoltre specificato che, in relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione

⁷⁰ S. Mangiameli, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in www.issirfa.cnr.it (maggio 2005).

europea che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, il Governo deve assicurare alla Conferenza delle regioni e province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative un'informazione "qualificata e tempestiva". Ai fini della formazione della posizione italiana su tali progetti, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro trenta giorni dalla data del loro ricevimento, possono trasmettere al Governo eventuali osservazioni dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative⁷¹.

Analogamente a quanto avviene per il Parlamento, è stata mantenuta la riserva di esame introdotta dalla previgente legge n. 11/2005, che può essere apposta dal Governo, su richiesta della Conferenza Stato -Regioni, nel caso in cui un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia di competenza legislativa delle regioni o delle province autonome. In tal caso, il Governo potrà procedere alle attività legate alla fase ascendente solo al termine dell'esame da parte della Conferenza Stato- Regioni o in caso di mancata pronuncia della stessa entro trenta giorni. Tale termine decorre dalla data di comunicazione, da parte del Governo, dell'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione.

Per quanto riguarda la partecipazione alla verifica, da parte delle regioni e delle province autonome, del rispetto del principio di sussidiarietà introdotto dal trattato di Lisbona, l'art. 25 prevede che queste possano far pervenire le loro osservazioni alla Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e province autonome. Ai sensi dell'art. 22, la sessione europea della Conferenza permanente Stato- Regioni e province autonome costituisce la sede principale in cui vengono trattati gli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale con le esigenze rappresentate da regioni e province autonome.

⁷¹ A. Iacoviello, *Regioni e Unione europea*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012, pp. 309 ss.

I pareri espressi riguardano, in particolare: gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome; i criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; schemi di disegni di legge attuativi di direttive e degli altri obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Per quanto concerne l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la legge n. 234/2012 prescrive che le regioni e province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedano al recepimento delle direttive europee, fermo restando i poteri sostitutivi che lo Stato può attivare in caso di eventuale inerzia da parte delle regioni stesse.

Orbene, nel caso in cui le Regioni si rendano inadempienti rispetto agli obblighi imposti dall'Unione Europea, sono previste un serie di disposizioni a tal riguardo.

In primo luogo, il potere sostitutivo dello Stato, attivato in caso di mancata attuazione degli da parte delle Regioni, è contemplato dall' articolo 117, 5° comma e dall'articolo 120 del nuovo Titolo V.

Lo Stato, infatti, in quanto unico responsabile nei confronti dell'ordinamento dell'UE, si riserva poteri repressivi e sostitutivi: repressivi, nel senso che può impugnare di fronte alla Corte costituzionale le leggi in contrasto con il diritto comunitario; sostitutivi, nel senso che, di fronte all'inerzia regionale, esso può intervenire nelle materie regionali con proprie norme, di legge o di regolamento, il cui effetto verrà meno in caso di una successiva attuazione da parte regionale⁷².

La riforma del Titolo V ha previsto alcuni aspetti innovativi in materia di poteri sostitutivi: sono scomparsi tutti gli strumenti statali che, nelle materie regionali, erano in grado di fornire un certo tipo di mediazione tra diritto comunitario e attuazione regionale: ciò è avvenuto a livello legislativo nelle materie di competenza regionale esclusiva e a livello amministrativo con la mancata previsione della funzione di indirizzo e coordinamento.

⁷² A. Police, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007, pp. 653 ss.

Quanto al potere sostitutivo, l'art. 120, 2° comma, prevede unicamente un potere sostitutivo del Governo, anche per mancato rispetto delle norme comunitarie e sembra fare riferimento all'inerzia legislativa delle Regioni⁷³.

Spetta dunque alla legge dello Stato, prevista dal comma 5° dell'art. 117, stabilire le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza del legislatore regionale.

Riguardo alle funzioni amministrative, va ricordato che nelle materie (statali o regionali) su cui incidono norme UE, esse saranno in gran parte conferite a Province e Comuni, con la conseguenza che il potere sostitutivo dello Stato si eserciterà principalmente nei confronti di questi soggetti, scavalcando eventualmente le Regioni.

Riguardo ai poteri «repressivi», lo Stato mantiene la possibilità di impugnare direttamente le leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale per violazione del diritto comunitario.

Altra disposizione di riferimento, in tema di potere sostitutivo, è la legge n. 131 del 2003⁷⁴; quest'ultima recependo una prassi interna consolidata, anche attraverso interventi della Corte Costituzionale e del Parlamento, provvede a completare il dettato del nuovo articolo 117 in tema di rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione comunitaria. E' bene ricordare che tali obblighi che, gravando sullo Stato, determinano il suo potere di sostituzione nei confronti delle Regioni.

Particolarmente dettagliato è l'articolo 8 della legge 131⁷⁵, che disciplina proprio l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, secondo procedure analoghe a quelle del

⁷³ G. Fontana, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003

⁷⁴ G. Falcon, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, cit.

⁷⁵ L'art. 8 legge 131/2003 prevede che «Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

D. Lgs n. 112 del 1998 (adozione del provvedimento o nomina di un Commissario) e con previsione anche di una eccezionale ipotesi di sostituzione legislativa (approvazione di un disegno di legge o di un decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri) «ove la situazione lo richieda». Una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri l'intervento sostitutivo, l'esercizio del medesimo potrà essere demandato ad altri enti territoriali, in applicazione del principio di sussidiarietà.

I provvedimenti sostitutivi, in ossequio al principio di leale collaborazione, dovranno essere proporzionati alle finalità perseguite⁷⁶.

Allo scopo di prevenire l'esercizio dei poteri sostitutivi, è prevista la possibilità di concludere accordi vincolanti in sede di Conferenza Stato-Regioni diretti a favorire l'armonizzazione delle legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o di obiettivi comuni.

Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

⁷⁶ M.P. Iadicicco, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino 2003

Infine, l'art 41⁷⁷ legge 234/2012 regola il potere sostitutivo dello Stato, che può essere attivato nel caso di inerzia da parte delle Regioni.

I provvedimenti statali si applicano alle Regioni ed alle province autonome per cui non sia ancora in vigore la normativa dell'Unione Europea di attuazione a decorrere dal termine fissato per l'attuazione della normativa stessa ; perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti emanati dalla Regione o Provincia Autonoma. Anche nella nuova normativa, dunque, le disposizioni statali rimangono in vigore fino all'emanazione dei provvedimenti delle Regioni e delle Province autonome⁷⁸. Inoltre, la previsione, contenuta nell'art. 43 della L. n. 234/2012 riconosce allo Stato, nel caso in cui vengano irrogate sanzioni a carico di quest'ultimo in seguito ad una procedura d'infrazione, il diritto di rivalsa nei confronti della Regione o di qualsiasi altro ente pubblico che si sia reso responsabile della violazione del diritto europeo⁷⁹.

⁷⁷ Art. 41 legge 234/2012 «In relazione a quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le regioni e per le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma. I provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

⁷⁸ A. M. Calamia, *Manuale Breve Diritto Dell'Unione Europea*, Milano, 2012.

⁷⁹ C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007,

3.3. – Brevi considerazioni conclusive.

La riforma del Titolo V della Costituzione e le successive novelle legislative hanno apportato alcune importanti modifiche nel nostro assetto costituzionale, modificando profondamente i rapporti fra lo Stato, le Regioni e l'Unione Europea.

In primo luogo, nella nostra Costituzione adesso è presente un espresso riferimento all'Unione Europea e agli atti che essa emana.

Si tratta di un'innovazione di estrema importanza, poiché si riconosce finalmente un collegamento forte tra l'Italia e l'Europa.

Attraverso la nuova formula del 1° comma dell'art. 117 l'Italia ha voluto riconoscere nelle istituzioni europee una garanzia per la propria identità, imponendo tanto alla legislazione statale che regionale di svolgersi nel rispetto della normativa dell'UE. Pertanto, la nostra Costituzione ha voluto comunque sancire la piena adesione dell'Italia al processo di integrazione europeo ed ha inteso riservare un ruolo più attivo alle Regioni tanto più necessario quanto più è estesa la normativa europea che incide sulle competenze regionali.

Un altro aspetto di fondamentale importanza è costituito dalla pari ordinazione di Stato, Regioni, Province e Comuni.

Quest'ultima modifica ha permesso a tutti gli enti locali di perdere la loro previa connotazione di stampo fondamentalmente territoriale per diventare degli attori di primaria importanza sulla scena nazionale.

In questo modo si è voluta abbracciare un'ottica di *multi-level governance* di stampo tipicamente europeo, per cui diversi livelli di governo possono intervenire nella formulazione e nella gestione di politiche di impatto generale.

E' venuto meno il principio di parallelismo tra competenze legislative ed amministrative: si è invece voluto espressamente sancire il principio di sussidiarietà, anch'esso espresso chiaramente a livello europeo⁸⁰.

⁸⁰ A. Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto – Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, 2003.

Questo aspetto rappresenta una notevole apertura al modello europeo: le Regioni in particolare non possono più essere considerate come enti di tipo funzionale ed amministrativo, ma assumono un proprio *status* ben definito all'interno dell'assetto definito dalla Costituzione.

Venendo ad analizzare gli elementi innovativi presenti nel nuovo art. 117, si è visto come essi vertano principalmente sulla definizione di nuovi rapporti tra Regioni, Stato, Unione europea e Comunità internazionale.

La Costituzione prevede ora che la legislazione italiana rispetti i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea ed internazionale: in tal modo, la dimensione sovra-nazionale si impone sul diritto interno, senza dover ricorrere, come si faceva in precedenza, agli artt. 10 e 11 Cost.

La politica estera, i rapporti internazionali dello Stato ed i rapporti dello Stato con l'Unione europea risultano essere di competenza esclusiva statale, mentre i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni ricadono sotto la potestà legislativa concorrente, per cui allo Stato spetta la determinazione di principi base e alle Regioni la definizione delle norme di dettaglio.

Altri elementi che hanno cambiato radicalmente il rapporto fra Stato e Regioni risiedono nella necessità di un coinvolgimento delle Regioni tanto nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario quanto nella fase discendente della sua attuazione, come è stato ribadito in ultimo con la legge n. 234 del 2012.

Infatti è espresso a livello costituzionale il principio per cui esiste un obbligo per lo Stato di provvedere alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formulazione delle politiche in sede comunitaria e allo stesso tempo un loro diritto all'attuazione e all'esecuzione degli obblighi dell'Unione Europea.

La Costituzione, con questa previsione, ha dunque voluto tener conto dei progressi legislativi e giurisprudenziali ottenuti nel corso degli anni, volti ad affermare un maggiore coinvolgimento regionale nelle attività di relazione con l'Unione Europea.

Bisogna tuttavia puntualizzare che, sebbene è stata prevista la partecipazione delle Regioni tanto alla fase ascendente quanto alla fase discendente del processo normativo dell'UE, una tale attività incontra l'interposizione dello Stato, che rimane l'unico

interlocutore davanti agli organi comunitari sia in termini di assunzione delle decisioni sia in termini di assunzione di responsabilità.

Le Regioni non diventano soggetti di diritto europeo, perché una tale figura non esiste nell'architettura istituzionale dell'Unione fondata sul rapporto con gli Stati membri.

In altre parole, la Costituzione non specifica in alcun modo quali procedure debbano seguire le Regioni in fase di elaborazione ed attuazione della normativa dell'Unione Europea, limitandosi a sancire questo generale principio di partecipazione. L'integrazione e l'attuazione degli obblighi dell'Unione Europea sarà compito della legge europea e delle legge di delegazione.

Sempre relativamente all'art. 117, è prevista la possibilità per le Regioni di concludere accordi con altri Stati e intese con altri enti regionali, nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato. Tale disposizione risulta di notevole importanza perché sembra scalfire il monopolio del «potere estero» dello Stato.

Tuttavia, è difficile prevedere la reale portata di questo nuovo potere delle Regioni: la delimitazione di esso da parte di leggi statali rende difficile darne una valutazione.

Sotto il profilo dei rapporti tra Regioni, Stato e Unione europea la legge comunitaria prima, e, successivamente, la legge europea e di delegazione introdotte dalla legge 234/2012, hanno dunque individuato effettivamente quali siano i vincoli alle potestà legislative statali e regionali derivanti dall'ordinamento europeo ed internazionale; hanno definito la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti UE ed hanno indicato i casi e le norme procedurali relative alla conclusione, all'attuazione ed all'esecuzione degli obblighi dell'Unione Europea.

Volendo dare una valutazione generale del contenuto e della portata di quest'ultime disposizioni, si potrebbe avere l'impressione che ci si trovi di fronte piuttosto a delle norme che abbiano l'obiettivo di contenere il nuovo ruolo assegnato alle Regioni sia attraverso una forte cornice di limiti sia mediante l'affermazione fino all'estremo limite della Costituzione del ruolo proprio dello Stato.

Infatti, contestualmente ad ogni apertura nei confronti di una maggior autonomia regionale è indicato un elemento restrittivo, come ad esempio, la necessaria presenza di

una legge cornice statale che regolamenti a grandi linee la materia oggetto di accordo regionale, che limitano e comprimono tale autonomia⁸¹.

Se da un lato dunque si può affermare che il nuovo sistema è volto a bilanciare i poteri statali e quelli regionali, trovando apparenti forme di equilibrio, dall'altro potrebbe essere interpretato in senso centralista da parte dello Stato limitando il potere delle Regioni.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., Diritto regionale e degli enti locali, Milano, 2003.

- AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, 1997.

⁸¹ A. Paoletti, *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Giuffrè, 2001.

- Altomonte C. - Villafranca A. - Zulee F., *La riforma della governance economica europea*, ISPI, 2011.
- Balassone F. - Monacelli D., *Politiche di stabilizzazione: quali margini nelle regole fiscali della UE?*, in *Politica Economica*, n. 3, pagg. 309-328.
- Bartoli S., Cammelli M., Martines T., *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986.
- Bassanini F., *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976; AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, 1997;
- Bernasconi M., *Eurosclerosi, Disciplina fiscale: il dibattito*, in L. Bernardi (a cura di), *Rapporto sulla Finanza Pubblica*, Bologna, 1999.
- Bin R. – G. Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, Torino 2013.
- Biscottini G., *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, 1992;
- Boggero G., *Fiscal compact: un Trattato dall'efficacia incerta*, in centroeinaudi.it, 2 marzo 2012.
- Bonvicini G. – Brugnoli F. (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012.
- Brunila A. – Buti M. – Franco D., *The Stability and Growth Pact - The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Palgrave, 2001.
- Buti M. - Sapir A., *La politica economica dell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, 1999.
- Calamia A. M., *Manuale Breve Diritto Dell'Unione Europea*, Milano, 2012.

- Cannizzaro E., *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- Castaldi R., *La moneta unica e l'unione politica*, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, XXVI Convegno SISP.
- Cavalleri V. P., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, 1997; Id., *Diritto regionale*, Padova, 2003.
- Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano. 2009.
- Comelli M., *Il contributo italiano al Fiscal Compact e le possibili convergenze con le posizioni degli altri paesi Ue*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 53.
- Cuocolo F., *Diritto regionale italiano*, Milano, 1991.
- CURTI GIALDINO C., *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998.
- D'Albergo E., *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, 2002.
- Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010.
- De Petris A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*. Una guida alla lettura, <http://www.federalismi.it/>.
- Di Martino A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact*. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente, <http://www.federalismi.it/>.

- Dickmann R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, 15 febbraio 2012, in <http://www.federalismi.it/>.
- Domenichelli L., *Le regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007.
- Dossier servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, giugno 2013, n.3, in www.senato.it/documentazione/bilancio.
- Fabbrini S., *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, Bologna, 2012.
- Falcon G., *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.
- Festa R., *Cinque premi Nobel: "Pareggio di bilancio? Una camicia di forza per l'economia"*, in *Il fatto quotidiano*, 14 marzo 2012.
- Fontana G., *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003.
- G. L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 19.
- Gizzi E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986.
- Groppi T., *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002.
- Iacoviello A., *Regioni e Unione europea*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012, pp. 309 ss.

- Iadicicco M. P., *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino 2003.
- Leanza U., *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2003, pp. 23-69.
- Luther J., *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 933 ss.
- Mainardis C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007.
- Majocchi A., *Dai vincoli di Maastricht al Patto di stabilità: un sentiero stretto per la politica fiscale*, in Giannini S. e Osculati F. (a cura di), *La finanza pubblica dall'aggiustamento degli anni '90 alle riforme per l'Unione Monetaria*, Società Italiana di Economia Pubblica, Milano, 1998.
- Mangiameli S., *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in www.issirfa.cnr.it (maggio 2005);
- Martines T., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.
- Martinico G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 37.
- Masciocchi G., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1995.
- Mauro C., *Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee*, in: *La nuova età delle Costituzioni* (a cura di Lorenzo Ornaghi), Bologna, 2000.
- Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista italiana di scienza politica", vol.29, 1999.
- Mazzola G., in www.gianliborionimazzola.it/attivita_didattica.cfm

- Mercati L., *Armonizzazione dei bilancio pubblici e principi contabili*, in www.federalismi.it, 15 gennaio 2014.
- Morgante D., *note in tema di “fiscal compact”*, 4 aprile 2012, in <http://www.federalismi.it/>.
- Napolitano G., *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5/2012.
- Napolitano G., *L’incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 1, marzo 2012.
- Padoa- Schioppa A., *Osservazioni critiche sul Trattato ESM*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Vol. Aprile 2012, Torino, 2012.
- Paoletti A., *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Milano, 2001.
- Petretto A., *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1998.
- Pizzetti F., in Berti G., De Martini C. (a cura di) *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, (Atti del convegno: Roma, 9 gennaio 2001), Milano, 2001.
- Police A., *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007, pp. 653 ss.
- Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002.
- Rossi E. – Cassamassima V., *La Politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa, 2013.
- Rossi L. S., *Fiscal Compact e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’Ue*, in G. Bonvicini – F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, Roma, 2012, p. 29.

- Ruggeri A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001.
- Scarlatti P., *Le Regioni Italiane Nella Fase Discendente Di Adattamento Al Diritto Europeo: Metodi E Strumenti Comuni Di Recepimento*, 17 Aprile 2013, in www.federalismi.it.
- Scarlatti P., *I ruoli del Parlamento italiano nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in M. Siclari (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, p. 210.
- Segatori R., *Governance e democrazia nell'esperienza italiana*, paper presentato al convegno AIS 26/27 settembre 2002.
- Simonazzi A. –Vianello F., *Liberalizzazione finanziaria, moneta unica europea e occupazione*, in R. Pizzuti (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Roma, 1999.
- Tel M., *La governance europea. Dinamiche istituzionali, procedure informali e democrazia tra il trattato di Nizza e il Libro Bianco della Commissione*, in "Europa/Europe", vol.10, 2001.
- Tessaro T., *Manuale di diritto regionale : natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni : aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, 2004.
- Tessaro V. T., *Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni : aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, 2004.
- Torchia L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2002.
- Truini A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto –Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, 2003.

- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto – Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, 2003.

- Ziccardi Capaldo G., *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, le proposte della Commissione Bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforma Costituzionale. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Padova, 1998.