

ISSIRFA – Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" – CNR



Evento parallelo del Semestre europeo

CONVEGNO

Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale



Franco Murer – "Ratto d'Europa", per gentile concessione dell'Autore

29-30 ottobre 2014 Consiglio Nazionale delle Ricerche – Aula Marconi Piazzale Aldo Moro, 7 Roma

con il patrocinio di









Nota di presentazione

In occasione del Semestre italiano di presidenza si intende fare il punto sulle innovazioni al quadro normativo europeo e misurarne gli effetti sull'ordinamento nazionale, anche al fine di verificare l'efficacia degli interventi di adeguamento del diritto interno e di misurare l'incidenza dei nuovi vincoli europei nella definizione delle politiche nazionali, a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Il processo di unificazione europea risponde ad una originaria domanda di unione politica dell'Europa. Il disegno unitario è stato enfatizzato come strumento per garantire la pace e per mantenere un elevato livello di sviluppo economico e sociale (il "modello sociale europeo") anche in un mondo globalizzato, dove i singoli Stati rischiano di perdere la propria identità e la stessa sovranità. Ma l'obiettivo è parso troppo ambizioso, e si è proceduto pertanto per vie traverse, unificando in prima battuta il mercato europeo e poi la moneta. In questo disegno, l'unione politica sarebbe seguita inevitabilmente, sotto la spinta dell'economia e della finanza.

Con l'esplosione della crisi negli Stati Uniti e la sua rapida trasmissione da questa parte dell'oceano, la *governance* dell'economia europea ha cominciato a mostrare le sue pecche. La crisi di fiducia ha colpito le banche europee e poi i governi, e sono emerse le contraddizioni dell'architettura europea, mentre i paesi più deboli venivano fatti oggetto di tensioni e attacchi speculativi. La BCE è intervenuta in vario modo per accrescere la liquidità e garantire la stabilità, allontanando il rischio di rottura dell'UME, ma la recessione è stata intensa e prolungata. In Italia, la situazione è stata paragonata a quella avutasi a seguito della Grande Depressione negli Stati Uniti, ma i dati economici si sono rivelati anche peggiori.

Due principali interpretazioni si sono confrontate a questo punto, riflettendo in parte le diverse impostazioni dei paesi membri. La prima vede nell'elevato indebitamento di alcuni paesi la causa delle difficoltà e nella stabilizzazione delle finanze pubbliche attraverso politiche di austerità la soluzione, a dispetto della fase recessiva che le rende pro-cicliche. La seconda individua invece il problema nella natura stessa dell'unione monetaria, attuata tra paesi che presentano profonde differenze strutturali e limitata mobilità del lavoro e sorretta da una *governance* troppo debole e contraddittoria; le politiche di austerità sarebbero la causa dell'avvitarsi della recessione.

Il documento più lungimirante della Commissione europea, negli ultimi anni, è stato probabilmente il Blue Print, in cui si delinea il futuro dell'Unione proponendo un miglioramento progressivo della *governance* economica, con l'unione bancaria e il rafforzato coordinamento delle politiche fiscali, si prende atto del problema della crescita e si ammette l'esistenza di una questione di rappresentanza. Riguardo all'aspetto economico, si propone di accelerare sul piano delle riforme di struttura, cioè quelle profonde ridefinizioni dei sistemi economico-sociali volte a garantire maggiore competitività. Tutto questo, con le conseguenze politico-sociali e distributive che implica, viene considerato ancora preliminare all'Unione politica, che resta l'ultimo dei passi da fare per realizzare una vera integrazione. Solo nel lungo termine (5 anni) si ritiene di poter arrivare ad "un grado adeguato di legittimità e di responsabilità









democratiche del processo decisionale" (insieme alla piena unione bancaria, fiscale ed economica, e alla possibilità di emettere *stability bonds*).

Ma un sacrificio della sovranità nazionale così importante, così prolungato, senza un corrispondente incremento dei poteri delle istituzioni europee comuni non si comprende, e spinge a chiedersi da quale/i soggetto/i sia stata acquisita la sovranità perduta. E' veramente sufficiente l'assorbimento nella normativa nazionale, anche costituzionale, del principio del pareggio di bilancio, o "l'approvazione del parlamento nazionale secondo le procedure nazionali" degli accordi che "definirebbero le misure specifiche che lo Stato membro si impegna ad attuare" (Blue Print, p.23)? Il problema della rappresentanza è ormai sul tappeto. Non solo perché la crisi fa esplodere l'insofferenza dei cittadini nei confronti delle politiche europee, come evidenziato dall'affermazione delle forze anti-europeiste alle elezioni del maggio scorso, ma anche perché la natura tecnica e dunque neutrale delle decisioni assunte dagli organismi europei e dalla "troika" sono state messe in discussione, mentre la portata distributiva e dunque politica di queste determinazioni è ormai evidente.

Dopo un'analisi critica delle innovazioni introdotte a livello europeo dal Trattato di Lisbona e dalla legislazione in materia di *governance* economica europea, appare opportuno, sul versante nazionale, riflettere sugli effetti della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e della successiva normativa di attuazione di tale principio.

Si tratta di delineare i profili critici della normativa interna di attuazione della *governance* economica europea: in particolare, le limitazioni imposte dall'adeguamento alla legislazione europea in materia di *governance* economica, nonché le nuove opportunità di partecipazione del Parlamento, delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione della normativa e delle politiche europee.

Il Trattato di Lisbona, riprendendo per gran parte le soluzioni tecniche già previste dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, ha innovato altresì il disegno istituzionale dell'Unione europea.

Particolare rilievo assumono il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale, il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali, il maggiore riconoscimento delle articolazioni sub statali degli Stati membri nel sistema multilivello europeo.

Tali innovazioni hanno aperto un ampio dibattito a livello europeo e, parimenti, a livello degli Stati membri: in particolare, si è fermata l'attenzione sull'implementazione della partecipazione democratica mediante il coinvolgimento, in maniera stabile, dei Parlamenti nazionali nell'organizzazione europea e il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

Successivamente, la legislazione europea in materia di *governance* economica ha introdotto regole pensate per contenere gli effetti della crisi economica e per assicurare stabilità all'area euro.

Tali regole si sono rivelate da subito particolarmente invasive dell'autonomia degli Stati membri; ne è derivato un sistema eurocentrico, che limita significativamente gli spazi di manovra per la programmazione di politiche nazionali di risposta alla crisi economica.









Si è quindi posto il problema del bilanciamento tra le esigenze di stabilità e le sfide della crescita e dell'occupazione che rappresentano alcuni tra gli obiettivi principali della strategia Europa 2020.

Gli Stati membri hanno avviato un processo di adeguamento del diritto interno a quello europeo, che si snoda attraverso percorsi differenziati secondo le regole di ciascun ordinamento; in diversi casi, la rilevanza delle questioni aperte ha reso necessarie verifiche di compatibilità delle regole europee con le Costituzioni nazionali.

Con particolare riferimento all'Italia, le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, unitamente alla necessità di rendere più efficiente e tempestivo il recepimento della normativa europea, hanno portato all'approvazione delle "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche europee" (legge 234 del 2012); inoltre, il nuovo sistema di *governance* economica europea, legato in modo espresso al principio del pareggio di bilancio, ha reso necessari interventi di adeguamento dell'ordinamento interno, realizzati con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e successivi atti normativi di attuazione. Questo nuovo quadro normativo condiziona in maniera significativa l'agenda politica nazionale, determinandone l'indirizzo e, sempre più spesso, i tempi.

In tale contesto, appare necessario interrogarsi sul sistema delineatosi a livello nazionale, sui limiti imposti dalla normativa europea in materia di *governance* economica, sull'efficacia dei nuovi strumenti di adeguamento periodico dell'ordinamento interno a quello europeo e sulle esigenze di coordinamento tra i soggetti istituzionali comunque coinvolti nella definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Segnatamente, si intende fermare l'attenzione sui limiti conseguenti all'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, sui meccanismi di partecipazione del Parlamento nazionale e dei Consigli regionali al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà ed al dialogo politico, sugli strumenti di partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche europee, nonché sul tema fondamentale delle strategie possibili per la crescita dell'economia italiana nel mutato contesto europeo ed internazionale.

Sotto il profilo metodologico, si prevede un'ampia partecipazione ai lavori mediante la discussione sui singoli temi oggetto di approfondimento e studio, per cui a ciascuna relazione seguirà uno specifico dibattito.









PROGRAMMA DEL CONVEGNO

Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact

Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale

Mercoledì 29 ottobre 2014

15,00-15,45

Presiede

Eros Brega – Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

Saluti

Maria Cristina Messa – Vice Presidente del CNR

Interventi

Vannino Chiti – Presidente della XIV Commissione del Senato della Repubblica-Politiche dell'Unione europea

Sandro Gozi – Sottosegretario con delega agli Affari europei

Maria Carmela Lanzetta – Ministro degli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport

15,45-17,30

PRESENTAZIONE TREATY ON EUROPEAN UNION – COMMENTARY Eds. Hermann-Josef Blanke & Stelio Mangiameli Heidelberg – Springer, 2013

Presiede

Giuliano Amato – Giudice costituzionale

Interventi

Franco Bassanini – Presidente della Fondazione Astrid

Antonio D'Atena – Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti

Luciano Violante – Presidente dell'Associazione Italiadecide









17,30 - 19,00

TAVOLA ROTONDA GOVERNANCE ECONOMICA E RAPPRESENTANZA, DAL FISCAL COMPACT AL BLUE PRINT

Modera e introduce

Gaetano Silvestri – Presidente emerito della Corte costituzionale

Intervengono

Gian Luigi Tosato – Università "Sapienza" Roma
Robert Leonardi – School of Government LUISS Guido Carli
Paola Bilancia – Università degli Studi di Milano
Maurizio Franzini – Università "Sapienza" Roma
Onofrio Introna – Presidente del Consiglio regionale della Puglia
Franco Iacop – Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Clodovaldo Ruffato – Presidente del Consiglio regionale del Veneto

Giovedì 30 ottobre 2014

I SESSIONE DI LAVORO L'ASSETTO ISTITUZIONALE EUROPEO E LE PROCEDURE PER LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DECISIONALE

9,30

Presiede

Raffaele Cattaneo – Presidente del Consiglio regionale della Lombardia

9,30-10,00

1. Il funzionamento dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona e dopo il Fiscal Compact

Antonio Brancasi – Università degli Studi di Firenze

10,00-10,15

Dibattito

10,15-10,45

2. Il superamento della Multilevel Theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale

Antonio Cantaro – Università degli Studi di Urbino









10,45-11,00

Dibattito

11,00-11,15

Coffee break

11,15-11,45

3. Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali Antonino Iacoviello – ISSiRFA-CNR

11,45-12,00

Dibattito

12,00-12,30

4. Il ruolo politico del Parlamento europeo ed i rapporti con i Parlamenti nazionali **Andrea Manzella** – School of Government LUISS Guido Carli

12,30-12,45

Dibattito

12,45-13,15

5. Sistema europeo dei partiti e integrazione politica Adriana Ciancio – Università degli Studi di Catania

13,15-13,30

Dibattito

13,30-14,30

Colazione di lavoro

II SESSIONE DI LAVORO I VINCOLI EUROPEI NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE NAZIONALI E LA RESIDUA SOVRANITÀ NAZIONALE

14,30

Presiede

Piero Lacorazza – Presidente del Consiglio regionale della Basilicata

14,30-15,00

1. Le ricadute delle politiche europee sull'ordinamento nazionale: una reazione a catena sull'organizzazione ed il funzionamento dello Stato

Enzo Di Salvatore – Università degli Studi di Teramo









15,00-15,15

Dibattito

15,15-15,45

2. Il principio del pareggio di bilancio nell'ordinamento italiano: una scelta opportuna?

Paolo De Ioanna – Consiglio di Stato

15,45-16,00

Dibattito

16,00-16,30

3. Finanza pubblica e strategie per il ritorno alla crescita in Italia. Gustavo Piga – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

16,30-16,45

Dibattito

16,45-17,00

Coffee break

17,00-17,30

4. L'insuccesso delle recenti politiche economiche europee e le controverse riforme strutturali

Stefania Gabriele – ISSiRFA-CNR

17,30-17,45

Dibattito

17,45-18,15

5. Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica

Stelio Mangiameli – Direttore ISSiRFA-CNR

18,15-18,30

Dibattito

Conclusione del Convegno



